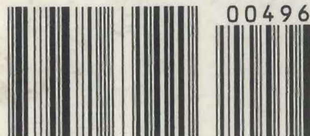
Norberto Bobbio
ESTADO, GOBIERNO
Y SOCIEDAD

Este libro parte del análisis de las diferencias entre derecho público y privado. De este deslinde derivarán distintas formas de gobierno sustentadas en la oposición entre el interés colectivo y el interés individual, dicotomía de la que surge la *sociedad civil*, encargada de legitimar el poder político.

Dicha legitimidad del poder y el Estado, dice Bobbio, está dada en función de las relaciones de equilibrio o desequilibrio que establecen entre sí gobernantes y gobernados.

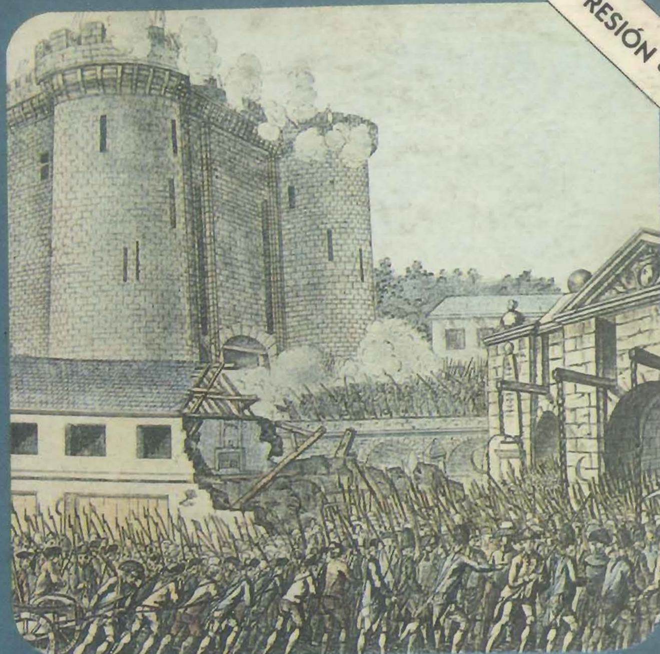
En este estudio, cuyo interés central está puesto en las antítesis *sociedad civil/Estado* y *democracia/dictadura*, Bobbio repasa el pensamiento jurídico-político sobre las nociones de gobierno y Estado desde la Grecia clásica y la Edad Media hasta el marxismo, el funcionalismo y la teoría de sistemas.

El FCE ha publicado de Norberto Bobbio *El existencialismo; Perfil ideológico del siglo XX en Italia; Sociedad y Estado en la filosofía moderna* (en coautoría con Michelangelo Bovero); *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político; El futuro de la democracia* y *Liberalismo y democracia.*


00496
9 789681 631420

Norberto Bobbio • ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD

487



REIMPRESIÓN • 1996

ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD

POR UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA

NORBERTO BOBBIO

BREVIARIOS

Fondo de Cultura Económica

BREVIARIOS

del

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

487

ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD

Traducción de
José F. Fernández Santillán

Estado, gobierno y sociedad

Por una teoría general de la política

por NORBERTO BOBBIO



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en italiano, 1985
Primera edición en español, 1989
Cuarta reimpresión, 1996

Título original
Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica

ISBN 88-06-58818-4

Carretera Picacho-Ajusco 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-3142-0

Impreso en México

ADVERTENCIA

Recopilo en este texto, sin correcciones sustanciales, cuatro términos escritos para la Enciclopedia Einaudi, respectivamente en los volúmenes IV (1978), *democracia/dictadura*, XI (1980), *público/privado*, XIII (1981), *sociedad civil* y *Estado*. Son temas adyacentes que se reclaman mutuamente, a veces, y me disculpo con el lector por algunas inevitables repeticiones. El primero y el segundo están presentes directamente bajo forma de antítesis. El tercero y el cuarto representan, a su vez, los términos de otra antítesis, no menos crucial en la historia del pensamiento político: sociedad civil/Estado.

Una de las ideas inspiradoras de la Enciclopedia, el análisis de algunos téminos clave junto con su opuesto, me era particularmente cercana. En 1974 escribí un artículo sobre la distinción clásica entre derecho privado y derecho público y lo intitulé: "La gran dicotomía".[1] La antítesis democracia/dictadura reproduce con términos del lenguaje común la contraposición filosófica, que he propuesto muchas veces, a través de Kelsen y remontándome hasta Kant, entre autonomía y heterotomía. La antítesis sociedad civil/Estado la había ya ilustrado históricamente mediante la obra de Hegel,[2] de Marx, de

[1] En N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milán, 1984, pp. 145-163.
[2] N. Bobbio, *Studi hegeliani. Diritto, società civile, Stato*, Einaudi, Turín, 1981, pp. 147-158.

Gramsci,[3] analíticamente bajo el tema "Sociedad civil" del Diccionario de Política de Utet.

El estudio por antítesis, en su uso descriptivo, ofrece la ventaja de permitir a uno de los dos términos dar luz al otro, tan es así que frecuentemente uno (el término débil) es definido como la negación del otro (el término fuerte), por ejemplo lo privado como enunciado de lo que no es público; en su uso axiológico, esta metodología permite poner en evidencia el juicio de valor positivo o negativo, que según los autores puede caer sobre uno u otro de los dos términos, como siempre ha sucedido en la vieja disputa de que es preferible la democracia a la autocracia; en su uso histórico, posibilita definir incluso una filosofía de la historia, por ejemplo, el paso de una época de primacía del derecho privado a un periodo de supremacía del derecho público.

De los cuatro escritos, el más extenso por amplio margen, es el de "Estado, poder y gobierno" que reproduce el término *Estado* y resume y compendia en parte los otros tres. Lo concebí como un intento, no sé qué tan logrado, de abrazar el vasto campo de los problemas del Estado, considerándolos desde dos puntos de vista, el jurídico y el político, frecuentemente separados, o sea, el Estado como orden jurídico y como poder soberano. En este análisis expresé ideas que nunca antes había manifestado en forma tan completa, especialmente por lo que se refiere al poder, sus varias formas y los diversos criterios de legitimación. En cambio, los otros ensayos son reelaboraciones de escritos anteriores o contemporáneos: *La gran dicotomía: público/privado* se refiere en parte a *Público-privado. Introducción a un debate* (1982),[4] en parte a *Democracia y poder invisible* (1980);[5] *La sociedad civil* se refiere, además de los escritos citados anteriormente, al ensayo *Sobre la noción de sociedad civil* (1968);[6] *Democracia y dictadura* está tomado en gran parte del curso "La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político" (1976).[7]

Se trata de temas sobre los cuales me he ocupado frecuentemente en estos últimos diez años; considerados particularmente, constituyen fragmentos de una teoría general de la política, todavía por escribirse.

Norberto Bobbio
julio de 1985

[3] N. Bobbio, *Gramsci e la concezione della società civile*, Feltrinelli, Milán, 1976, pp. 17-43. Existe una traducción al español de este escrito en N. Bobbio, *Estudios de historia de la filosofía: de Hobbes a Gramsci, Editorial Debate, Madrid, 1985, pp. 337-364.*

[4] En *Fenomenologia e Società*, v, núm. 18, junio 1982, pp. 166-177.

[5] En N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Turín, 1984, pp. 75-100. Existe una traducción al español de este libro publicado por el Fondo de Cultura Económica, 1986.

[6] En *De Homine*, VII, núms. 24-25, marzo 1968, pp. 19-36.

[7] Giappicelli, Turín, 1976. Este libro está publicado en español por el Fondo de Cultura Económica.

I. LA GRAN DICOTOMÍA: PÚBLICO/PRIVADO

1. Una pareja dicotómica

Mediante dos fragmentos ampliamente comentados del *Corpus iuris* [*Instituciones*, I,1,4; *Digesto*, I,I,1,2], que definen con palabras idénticas respectivamente el derecho público y el derecho privado –el primero "quod ad statum rei romanae spectat" [lo que se refiere a la condición del Estado romano], el segundo "quod ad singulorum utilitatem" [lo que atañe a la utilidad del individuo]–, la pareja de términos público/privado ingresó en la historia del pensamiento político y social de Occidente, a través de un uso constante y continuo, sin cambios sustanciales, y terminó por volverse una de las "grandes dicotomías" de las que una o más disciplinas –en este caso no solamente las disciplinas jurídicas sino también las sociales y en general las históricas–, se sirven tanto para delimitar, representar y ordenar su campo de investigación, como para permanecer en el ámbito de las ciencias sociales, paz/guerra, democracia/autocracia, sociedad/comunidad, estado de naturaleza/estado civil.

Se puede hablar propiamente de una gran dicotomía cuando nos encontramos frente a una distinción de la que es posible demostrar la idoneidad para: *a*) dividir un universo en dos esferas, conjuntamente exhaustivas, en el sentido de que todos los

entes de ese universo quedan incluidos en ellas sin excluir a ninguno, y recíprocamente exclusivas, en el sentido de que un ente comprendido en la primera no puede ser al mismo tiempo comprendido en la segunda; *b*) establecer una división que al mismo tiempo es total, en cuanto todos los entes a los que actual o potencialmente se refiere la disciplina deben entrar en ella, y principal, en cuanto tiende a hacer coincidir en ella otras dicotomías que se vuelven secundarias con respecto a ella. En el lenguaje jurídico la preeminencia de la distinción entre derecho privado y derecho público sobre las demás distinciones, la constancia del uso en las diferentes épocas históricas, su fuerza inclusive han sido tales, que han llevado a un filósofo del derecho de orientación neokantiana a considerar los conceptos de derecho privado y derecho público incluso como dos categorías *a priori* del pensamiento jurídico [Radbruch, 1932, pp. 122-127].

Los dos términos de una dicotomía pueden ser definidos independientemente uno de otro, o bien uno solo de ellos es definido mientras el otro es definido negativamente (la "paz" como "no-guerra"). En este segundo caso se dice que el primero es el término fuerte, el segundo el término débil. La definición de derecho público y de derecho privado anteriormente expuesta es un ejemplo del primer caso, pero de los dos términos el más fuerte es el primero, en cuanto frecuentemente sucede que "privado" sea definido como "no público" ("privatus qui in magistratu non est", Forcellini) [es privado quien no ocupa magistraturas o cargos públicos], raramente sucede lo contrario. Además, se puede decir que los dos términos de una dicotomía se condicionan mutuamente, en cuanto se reclaman

continuamente uno a otro: en el lenguaje jurídico, el léxico público remite inmediatamente por contraste al léxico privado y viceversa; en el lenguaje común, el interés público se determina inmediatamente en relación y en contraste con el interés privado y viceversa. En fin, dentro del espacio que los dos términos delimitan, desde el momento en que este espacio es ocupado totalmente (*tertium non datur*), [no existe una tercera posibilidad], a su vez ellos se delimitan mutuamente, en el sentido de que la esfera pública llega hasta donde comienza la esfera privada y viceversa. Para cada una de las situaciones a las que conviene el uso de la dicotomía, las dos respectivas esferas pueden ser diferentes –una más grande, una más pequeña–, o para uno o para otro de los dos términos. Uno de los lugares comunes del debate secular sobre la relación entre la esfera pública y la privada es que, aumentando la esfera pública, disminuye la privada; aumentando la esfera privada, disminuye la pública: una constatación que generalmente es acompañada y complicada por juicios de valor contrapuestos.

Cualesquiera que sean el origen de la distribución y el momento de su nacimiento, la dicotomía clásica entre derecho privado y derecho público muestra la situación de un grupo social en el que se manifiesta ya la distinción entre lo que pertenece al grupo en cuanto tal, a la colectividad, y lo que pertenece a los miembros, específicos, o más en general entre la sociedad global y grupos menores (como la familia), o también entre un poder central superior y los poderes periféricos inferiores que con respecto a él gozan de una autonomía relativa, cuando no dependen totalmente de él. De hecho la diferenciación original entre el derecho público y el privado es

acompañada por la afirmación de la supremacía del primero sobre el segundo, como lo prueba uno de los principios fundamentales que rigen todo orden en el que tiene validez la gran división, el principio de acuerdo con el cual "ius publicum privatorum pactis mutari non potest", [el derecho público no puede ser modificado por pactos entre privados], [*Digesto*, 38, 2,14] o "privatorum conventio iuri publico non derogat", [una convención entre privados no deroga el derecho público], [*ibid*, 45,50,17]. A pesar del debate secular, provocado por la variedad de criterios con base en los cuales ha sido justificada, o se ha creído poder justificar, la división de las dos esferas, el criterio fundamental sigue siendo el de los diversos sujetos a los que se puede referir la noción general de *utilitas* [utilidad]: al lado de la *singulorum utilitas* [utilidad de los individuos] de la definición citada, no debe olvidarse la célebre definición ciceroniana de *res publica*, de acuerdo con la cual es una "cosa del pueblo" cuando por "pueblo" no se entiende cualquier agregación de hombres sino una sociedad que se mantiene integrada no sólo por lo vínculos jurídicos, sino por la "utilitatis comunione", [utilidad común], [*De re publica*, I,41,48].

2. Las dicotomías correspondientes

La relevancia conceptual y clasificatoria además de axiológica de la dicotomía público/privado se muestra en el hecho de que ella comprende, o en ella convergen, otras dicotomías tradicionales y recurrentes en las ciencias sociales, que la complementan o también pueden subrogarla.

Sociedad de iguales y sociedad de desiguales

Al ser el derecho un ordenamiento de relaciones sociales, la gran dicotomía público/privado se duplica primeramente en la distinción de dos tipos de relaciones sociales: entre iguales y entre desiguales. El Estado, y cualquiera otra sociedad organizada donde hay una esfera pública, no importa si es total o parcial, está caracterizado por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, esto es, entre detentadores del poder de mandar y destinatarios del deber de obedecer, que son relaciones entre desiguales; la sociedad natural como fue descrita por los iusnaturalistas, o bien la sociedad de mercado en la idealización de los economistas clásicos, en cuanto son tomadas normalmente como modelos de una esfera privada contrapuesta a la esfera pública, están caracterizadas por relaciones entre iguales o de coordinación. La distinción entre sociedad de iguales o sociedad de desiguales no es menos clásica que la distinción entre esfera privada y esfera pública. Recuérdese a Vico: "Omnis societas omnino duplex, inaequalis et aequalis" [1720, cap. LX]. Entre las primeras están, la familia, el Estado, la sociedad entre Dios y los hombres; entre las segundas tenemos la sociedad de hermanos, parientes, amigos, ciudadanos, huéspedes, enemigos.

Los ejemplos anteriores permiten observar que las dos dicotomías público/privado y sociedad de iguales/sociedad de desiguales no se sobreponen totalmente: la familia pertenece convencionalmente a la esfera privada opuesta a la esfera pública, o mejor dicho, es ubicada en la esfera privada allí donde por encima de ella se encuentra una organización más compleja, como la ciudad (en el sentido

ıristotélico de la palabra) o el Estado (en el sentido le los escritores políticos modernos); pero con respecto a la diferencia de las dos sociedades es una ›ecto a la diferencia de las dos sociedades es una ociedad de desiguales, porque en la pertenencia :onvencional de la familia a la esfera privada está la ›rueba de que el derecho público europeo que ıcompaña la formación del Estado constitucional noderno ha considerado privadas las concepciones ›atriarcales, paternalistas o despóticas del poder soberano, que asemejan el Estado a una familia en grande o atribuyen al soberano los mismos poderes del patriarca, el padre, el amo; señores con diversos ítulos o con diferente dominio en la sociedad familiar. Por otra parte, la relación entre enemigos –que Vico la concibe correctamente en el ámbito de las relaciones entre iguales, porque la sociedad internacional de manera abstracta es considerada una sociedad de entes formalmente iguales, tan es así que fue comparada, de Hobbes a Hegel, con el estado de naturaleza–, es ubicada normalmente en la esfera del derecho público, aunque se trate del derecho público externo que regula las relaciones entre los estados, diferente del derecho público interno que regula las relaciones entre gobernantes y gobernados en un Estado.

Con el nacimiento de la economía política, de la que proviene la diferenciación entre relaciones económicas y relaciones políticas, entendidas las relaciones económicas como relaciones fundamentalmente entre desiguales a causa de la división del trabajo, pero formalmente iguales en el mercado, la dicotomía público/privado aparece bajo la forma de distinción entre sociedad política (o de desiguales) y sociedad económica (o de iguales), o desde el punto de vista del sujeto característico de ambas, entre la

sociedad del *citoyen* (ciudadano) que mira al interés público y la del *bourgeois* (burgués) que contempla los intereses privados en competencia o colaboración con otros individuos. Tras la distinción entre esfera económica y esfera política reaparece la antigua distinción entre la "singulorum utilitas" y el "status rei publicae", con la que surgió por primera vez la distinción entre la esfera privada y la esfera pública. Así también la distinción iusnaturalista entre estado de naturaleza y estado civil se recompone, a través del nacimiento de la economía política, en la diferenciación entre sociedad económica, y en cuanto tal no política, y sociedad política; sucesivamente, entre sociedad civil, entendida hegelianamente, o mejor dicho en términos marxistas, como sistema de las necesidades, y estado político: donde debe resaltarse que la línea de separación entre, por un lado, estado de naturaleza, esfera económica, sociedad civil, y por otro, estado civil, esfera política, estado político, siempre transita entre una sociedad de iguales (por lo menos formalmente) y una sociedad de desiguales.

Ley y contrato

La otra distinción conceptual e históricamente relevante que confluye en la gran dicotomía es la que se refiere a las fuentes (en el sentido técnico-jurídico del término) del derecho público y del derecho privado: la ley y el contrato (o más en general el llamado "asunto jurídico"). En un trascendental fragmento de Cicerón, se dice que el derecho público consiste en la *lex* [ley], en el *senatus consultus* [decreto del senado], y en el *foedus* [el tratado inter-

nacional]; el derecho privado, en las *tabulae* [códigos], en la *pactum conventum* [pactos o acuerdos] y en la *stipulatio* [estipulaciones], [*Partitiones oratoriae*, 37, 131]. Como se observa, aquí el criterio de distinción entre derecho público y privado es la diferente manera bajo la cual uno y otro existen en cuanto conjunto de reglas vinculantes de la conducta: el derecho público es tal en cuanto es impuesto por la autoridad política, y asume la forma específica, y cada vez más preponderante conforme avanza el tiempo, de "ley", en el sentido moderno de la palabra, es decir, de norma obligatoria porque es impuesta por el detentador del poder supremo (el soberano) y reforzada constantemente por la coacción (cuyo ejercicio exclusivo pertenece al propio soberano); el derecho privado o, mejor dicho, el derecho de los privados, es el conjunto de normas que los sujetos establecen para regular sus relaciones, entre las cuales las más importantes son las relaciones patrimoniales, mediante acuerdos bilaterales, cuya fuerza vinculante reposa primordialmente, y *naturaliter* [por naturaleza], esto es, independientemente de la reglamentación pública, en el principio de reciprocidad (*do ut des*).

La sobreposición de las dos dicotomías, privado/público, contrato/ley, revela toda su fuerza explicativa en la doctrina moderna del derecho natural, para la cual el contrato es la forma típica bajo la que los individuos regulan sus relaciones en el estado de naturaleza, es decir, en donde no existe todavía un poder público, mientras la ley, definida normalmente como la expresión más alta del poder soberano (*voluntas superioris*), es la forma bajo la cual son reguladas las relaciones entre los súbditos, y entre éstos y el Estado, en la condición civil, esto es, en la

sociedad que se mantiene unida por una autoridad superior a los individuos. A su vez, la contraposición entre estado de naturaleza y estado civil, como la contraposición entre esfera de las libres relaciones contractuales y esfera de las relaciones reguladas por la ley, es acogida y convalidada por Kant, en el que se concluye el proceso de identificación de las dos grandes dicotomías de la doctrina jurídica, por un lado, derecho privado/derecho público, por otro, derecho natural/derecho positivo. El derecho privado o de los privados es el derecho del estado de naturaleza, cuyos institutos fundamentales son la propiedad y el contrato; el derecho público es el derecho que emana del Estado, constituido por la supresión del estado de naturaleza, por consiguiente es el derecho positivo en sentido estricto, el derecho cuya fuerza obligatoria deriva de la posibilidad de que en su defensa se ejerza el poder coactivo que pertenece exclusivamente al soberano.

La mejor confirmación de que la contraposición entre derecho privado y derecho público pasa a través de la distinción entre contrato y ley se encuentra en la crítica que los escritores post-iusnaturalistas (en primer lugar Hegel) hacen al contractualismo iusnaturalista, o sea, a la doctrina que funda el Estado en el contrato social. Para Hegel un instituto de derecho privado como el contrato no puede asumirse como fundamento legítimo del Estado al menos por dos razones, estrechamente relacionadas con la naturaleza misma del vínculo contractual que es diferente del vínculo que deriva de la ley: en primer lugar, porque el vínculo que une al Estado con los ciudadanos es permanente e inderogable por parte de éstos, mientras que el vínculo contractual es derogable por las par-

tes; en segundo lugar, porque el Estado puede pedirle a sus ciudadanos, aunque en circunstancias excepcionales, el sacrificio del mayor bien, la vida, que es un bien contractualmente indisponible. No por casualidad el contractualismo es rechazado por todos los críticos del iusnaturalismo por ser una concepción privatista (y por ello inadecuada) del Estado, el cual, para Hegel, toma su legitimidad, y por tanto el derecho de mandar y de ser obedecido, o por el simple hecho de representar en una determinada situación histórica el espíritu del pueblo o de ser encarnado en el hombre del destino (el "héroe" o "el hombre de la historia universal"), en ambos casos en una fuerza que trasciende la que puede derivar de la agregación y del acuerdo de voluntades individuales.

Justicia conmutativa y justicia distributiva

La tercera distinción que confluye en la dicotomía público/privado, y puede ilustrarla y ser ilustrada por ella, es la que se refiere a las dos formas clásicas de la justicia: distributiva y conmutativa. La justicia conmutativa es la que regula los intercambios: su objetivo fundamental es que las dos cosas que se intercambian sean de igual valor, con el fin de que el intercambio pueda ser considerado "justo", por lo que en una compra-venta es justo el precio que corresponde al valor de la cosa comprada, en el contrato de trabajo es justa la paga que corresponde a la calidad o cantidad del trabajo realizado, en el derecho civil es justa la indemnización que corresponde a la magnitud del daño, en el derecho penal el castigo justo es aquel en el que hay correspondencia entre el *malum actionis* y el *malum passionis*. La diferencia entre estos cuatro casos típicos es que en los dos primeros tiene lugar la compensación de un bien con otro bien, en los últimos dos la correspondencia es de un mal con un mal. La justicia distributiva es en la que se inspira la autoridad pública para la distribución de honores y gravámenes: su objetivo es que a cada uno le sea dado lo que le corresponde con base en criterios que pueden cambiar, de acuerdo con la diversidad de las situaciones objetivas o de los puntos de vista; los criterios más comunes son "a cada uno según su mérito", "a cada uno según su necesidad", "a cada uno según su trabajo". Dicho de otro modo: la justicia conmutativa ha sido definida como la que tiene lugar entre las partes, la distributiva es aquella que tiene lugar entre el todo y las partes. Esta nueva sobreposición entre esfera privada y justicia conmutativa por un lado, y esfera pública y justicia distributiva por otro, se dio a través de la mediación de la diferencia, ya mencionada, entre sociedad de iguales y sociedad de desiguales. Un claro ejemplo de esta mediación lo ofrece el propio Vico para quien la justicia conmutativa, a la que llama *equatrix,* regula la sociedad de iguales, mientras que la justicia distributiva, llamada *rectrix,* regula la sociedad de desiguales, como la familia y el Estado [1720, cap. LXIII].

Una vez más conviene advertir que todas estas correspondencias deben ser tomadas con cuidado porque la coincidencia de una con otra jamás es perfecta. También aquí los casos límite son la familia y la sociedad internacional: la familia en cuanto vive en el ámbito del Estado es un instituto del derecho privado, pero al mismo tiempo es una sociedad de desiguales y regida por la justicia distribu-

tiva; la sociedad internacional, que es al contrario una sociedad de iguales (formalmente) y es regida por la justicia conmutativa, normalmente corresponde a la esfera pública, por lo menos *ratione subiecti* {tomando en cuenta la razón del sujeto}, en cuanto los sujetos de la sociedad internacional los Estados se constituyen como los entes públicos por excelencia.

3. El uso axiológico de la gran dicotomía

Además del significado descriptivo, mostrado en los dos parágrafos anteriores, los términos de la dicotomía público/privado también tienen un significado evaluativo. Como se trata de dos conceptos que en el uso descriptivo común fungen como contradictorios, en el sentido de que en el universo delimitado por ambos un ente no puede ser al mismo tiempo público y privado, y tampoco ni público ni privado, el significado evaluativo de uno tiende a ser opuesto al del otro, en cuanto que cuando es atribuido un significado evaluativo positivo al primero, el segundo adquiere un significado evaluativo negativo, y viceversa. Desde este punto de vista derivan dos concepciones diferentes de la relación entre público y privado que pueden ser definidas así: la supremacía de lo privado sobre lo público, o la superioridad de lo público sobre lo privado.

La primacía de lo privado

La supremacía del derecho privado se afirma a través de la difusión y recepción del derecho romano en Occidente: el llamado derecho de las *Pandette** es en gran parte derecho privado, cuyos institutos principales son la familia, la propiedad, el contrato y los testamentos. En la continuidad de su duración y en la universalidad de su extensión el derecho privado romano adquiere el valor de derecho de la razón, es decir, un derecho cuya validez es reconocida independientemente de las circunstancias de tiempo y lugar que la originaron y está basada en la "naturaleza de las cosas" a través de un proceso semejante a aquel por el que, muchos siglos más tarde, la doctrina de los primeros economistas, posteriormente llamados clásicos (al igual que fueron llamados clásicos los grandes juristas de la época de oro del derecho romano), será considerada como la única economía posible porque descubre, refleja, describe, relaciones naturales (propias del dominio de la naturaleza o "fisiocracia"). En otras palabras: el derecho privado romano, aunque originalmente fue un derecho positivo e histórico (codificado en el *Corpus iuris* de Justiniano), se transforma en un derecho natural, mediante la obra secular de los juristas, glosadores, comentadores, sistemáticos, para luego transformarse de nuevo en un derecho positivo con las grandes codificaciones de principios del siglo XIX, especialmente con la recopilación napoleónica (1804), derecho positivo que por lo demás sus primeros comentadores le atribuyen una validez absoluta, considerándolo como el derecho de la razón.

Así pues, durante siglos el derecho privado es el derecho por excelencia. Incluso en Hegel, *Recht,* sin

* Una de las partes del código de Justiniano. Genéricamente cualquier texto normativo (nota del traductor).

otro agregado, significa derecho privado, el "derecho abstracto" de los *Lineamientos de la filosofía del derecho (Grundliniender Philosophie des Rechts,* 1821), mientras que el derecho público es nombrado, por lo menos en los primeros escritos, *Verfassung* "constitución". También Marx, cuando habla de derecho y desarrolla la crítica (que hoy se llamaría ideológica) del derecho, siempre se refiere al derecho privado, cuyo principal fundamento tomado en consideración es el contrato entre entes formalmente (aunque no sustancialmente) iguales. El derecho que a través de Marx se identifica con el derecho burgués es esencialmente el derecho privado, mientras que el derecho público se presenta en forma de crítica, no tanto de una forma de derecho, sino de la concepción tradicional del Estado y del poder político. El primero y más grande teórico del derecho soviético, Pasukanis, dirá [1924], que "el núcleo más sólido de la nebulosa jurídica. . . está. . . en el campo de las relaciones del derecho privado", ya que el presupuesto fundamental de la reglamentación jurídica (aquí debería haber agregado "privada") es "el antagonismo de los intereses privados", lo que explica por qué "las líneas fundamentales del pensamiento jurídico romano hayan conservado su valor hasta nuestros días, permaneciendo la *ratio scripta* [la razón escrita] de toda sociedad productora de mercancías" (trad. it., pp. 122-127). En fin, criticando como ideológica, y por lo tanto no científica, la distinción entre derecho privado y derecho público, Kelsen observó [1960] que las relaciones de derecho privado pueden ser definidas "como 'relaciones jurídicas' *tout court* como relaciones 'de derecho' en el sentido más propio y estricto del término, para contraponerlas a las relaciones de derecho público en cuanto relaciones de 'poder' " (trad. it., p. 312).

El derecho público como cuerpo sistemático de normas nació mucho más tarde que el derecho privado, en la época de la formación del Estado moderno, aunque se pueden encontrar sus orígenes entre los comentadores del siglo XIV, como Bartolo de Sassoferrato. Por lo demás, mientras las obras de derecho privado, sobre la propiedad y la posesión, los contratos y testamentos, son tratados exclusivamente jurídicos, los grandes tratados sobre el Estado, aunque son escritos por juristas, continúan siendo durante siglos obras que no mantienen exclusividad jurídica, esto es, desde los *Six livres de la Républíque (Seis libros de la República)* de Bodino (1576) hasta la *Allgemeine Staatslehre (Teoría general del Estado)* de Jellinek (1910). No es que el derecho romano no hubiese proporcionado principios válidos para la solución de algunos problemas capitales del derecho público europeo, comenzado por la *lex regia de imperio* [*Digesto,* I,4,I] de acuerdo con la cual lo que el *princeps* (príncipe) establece tiene fuerza de ley ("habet legis vigorem"), cuando el pueblo le haya atribuido este poder, que es originalmente del pueblo, de donde viene la añeja disputa de si el pueblo hubiese trasmitido o solamente concedido el poder al soberano. Con la disolución del Estado antiguo y con la formación de las monarquías germánicas, las relaciones políticas sufrieron una transformación tan profunda, y surgieron en la sociedad medieval problemas tan diversos, como el de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, entre el imperio y el reino, entre los reinos y las ciudades, que el derecho romano sólo podía ofrecer muy pocos instrumentos de interpretación y de análisis. Queda por señalar

que, a pesar de todo, hubo dos categorías fundamentales del derecho público europeo, que habían derivado del derecho privado y de las cuales se sirvieron durante siglos los juristas para la construcción de una teoría jurídica del Estado: el *dominium* (dominio), entendido como poder patrimonial del monarca sobre el territorio del Estado, que se distingue del *imperium* (imperio), en que representa el poder de mandar a los súbditos; y el *pactum* (pacto), con todas sus especies, *societatis* (asociación), *subiectionis* (sumisión), *unionis* (unión), y que funge como principio de la legitimación del poder en toda la tradición contractual que va de Hobbes a Kant.

Uno de los hechos que ilustra mejor la persistencia de la primacía del derecho privado sobre el derecho público es la resistencia que el derecho de propiedad opone a la injerencia del poder soberano, y en consecuencia al derecho del soberano de expropiar (por causa de utilidad pública) los bienes del súbdito. Incluso un teórico del absolutismo como Bodino considera injusto al príncipe que viola sin un motivo justificado y razonable la propiedad de sus súbditos, y considera tal acto como una violación de la ley natural a la que el príncipe está sometido al igual que todos los otros hombres [1576, I,8]. Hobbes, quien le atribuye al soberano un poder sin límites en la esfera privada de los súbditos, reconoce sin embargo que los súbditos son libres de hacer todo aquello que el soberano no ha prohibido, y el primer caso que menciona es "la libertad de comprar, vender y hacer contratos uno con otro" [1651, cap. XXI]. Con Locke, la propiedad se convierte en un verdadero derecho natural, porque nace del esfuerzo personal en el estado de naturaleza antes de la constitución del poder político, y como tal su libre

ejercicio debe estar garantizado por la ley del Estado (que es la ley del pueblo). A través de Locke, la inviolabilidad de la propiedad, que comprende todos los demás derechos individuales naturales, como la libertad y la vida, y que indica que existe una esfera del individuo que es autónomo a la esfera del poder público, se vuelve uno de los bastiones de la concepción liberal del Estado, que en este contexto puede ser redefinida como la más consciente, coherente, e históricamente importante, teoría de la primacía de lo privado sobre lo público. La autonomía de la esfera privada del individuo frente a la esfera de competencia del Estado es tomada por Constant como emblema de la libertad de los modernos, contrapuesta a la libertad de los antiguos, en el marco de una filosofía de la historia en la que el *esprit de commerce* (espíritu de comercio), que mueve las energías individuales, está destinado a tomar la supremacía sobre el *esprit de conquête* (espíritu de conquista), del que están poseídos los detentadores del poder político, y la esfera privada se amplía en detrimento de la esfera pública, no propiamente hasta la extinción del Estado, sino hasta su reducción al mínimo. Reducción que Spencer celebra en la contraposición entre sociedades militares del pasado y sociedades industriales del presente, entendida precisamente como contraposición entre sociedades en las que la esfera pública prevalece sobre la privada y sociedades en las que efectúa el proceso inverso.

La primacía de lo público

La primacía de lo público ha asumido diversas formas, de acuerdo con las diferentes maneras bajo las

cuales se ha manifestado, sobre todo en el último siglo, la reacción a la concepción liberal del Estado y la derrota histórica, aunque no definitiva, del Estado mínimo. La supremacía de lo público se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual, y en la necesaria subordinación, hasta la eventual supresión, del segundo al primero; además, en la irreductibilidad del bien común en la suma de los bienes individuales, y por tanto en la crítica de una de las tesis más comunes del utilitarismo elemental. La primacía de lo público adopta diversas formas de acuerdo con las diversas maneras en que se entiende el ente colectivo –la nación, la clase, la comunidad del pueblo– en favor del cual el individuo debe renunciar a su autonomía. No es que todas las teorías de la supremacía de lo público sean histórica y políticamente las mismas, pero es común a todas ellas el principio de que el todo es primero que las partes. Se trata de una idea aristotélica, y después de siglos, hegeliana (de un Hegel que sobre el particular cita a Aristóteles), de acuerdo con la cual la totalidad tiene fines que no pueden reducirse a la suma de los fines de los individuos que la componen y el bien de la totalidad una vez alcanzado se transforma en el bien de sus partes. Dicho de otro modo: el máximo bien de los sujetos no es efecto de la persecución, mediante el esfuerzo personal y el antagonismo, del propio bien por parte de cada cual, sino es producto de la contribución que cada uno junto con todos los demás da solidariamente al bien común, de conformidad con las reglas que toda la comunidad o el grupo dirigente que la representa (teórica o prácticamente) se ha dado a través de sus órganos, sean éstos autocráticos o democráticos.

De hecho, la primacía de lo público significa el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos y de los grupos infraestatales, o sea, el camino de la emancipación de la sociedad civil con respecto al Estado que fue una de las consecuencias históricas del nacimiento, desarrollo, hegemonía, de la clase burguesa (sociedad civil y sociedad burguesa son, en el léxico marxista, y en parte también hegeliano, la misma cosa). Al caer los límites de la acción del Estado, cuyos fundamentos éticos fueron sacados de la tradición iusnaturalista acerca de la prioridad axiológica del individuo con respecto al grupo, y en la afirmación consecuente de los derechos naturales del individuo, el Estado paulatinamente retomó el espacio conquistado por la sociedad civil burguesa hasta absorberlo completamente en la experiencia extrema del Estado total (total precisamente en cuanto no deja algún espacio fuera de sí mismo). De esta reabsorción de la sociedad civil en el Estado, la filosofía del derecho de Hegel representa al mismo tiempo la tardía toma de conciencia y la inconsciente representación anticipada; una filosofía del derecho que repercute en una filosofía de la historia en la que son juzgadas como épocas de decadencia aquellas en las cuales se manifiesta la supremacía del derecho privado, como son la época imperial romana que se mueve entre los dos polos del despotismo público y de la libertad de la propiedad privada, y la época feudal en la que las relaciones políticas son relaciones de tipo contractual, y de hecho no existe un Estado; por el contrario, son épocas de progreso aquellas en las cuales el derecho público toma la revancha sobre el derecho privado, como la época moderna que contempla el avasalla-

dor surgimiento del gran Estado territorial y burocrático.

Dos procesos paralelos

Se ha dicho que la distinción público/privado se duplica en la distinción política/economía, con la consecuencia de que la primacía de lo público sobre lo privado es interpretada como la superioridad de la política sobre la economía; esto es, del orden dirigido desde arriba sobre el orden espontáneo, de la organización vertical de la sociedad sobre la organización horizontal. Prueba de ello es que el proceso, que hasta ahora parecía irreversible, de intervención de los poderes públicos en la regulación de la economía también es designado como proceso de "publicitación de lo privado". En efecto, se trata de un proceso que las doctrinas socialistas políticamente eficaces favorecieron, mientras los liberales de ayer y de hoy, además de las diversas corrientes del socialismo libertario, hasta ahora políticamente ineficaces, rechazaron, y continúan rechazando, como uno de los productos perversos de esta sociedad de masas, en la que el individuo, como el esclavo hobbesiano, pide protección a cambio de libertad, a diferencia del siervo hegeliano destinado a volverse libre porque no lucha por salvar la vida sino por su reconocimiento.

De hecho el proceso de publicitación de lo privado solamente es una de las facetas del proceso de cambio de las sociedades industriales más avanzadas.

Tal proceso es acompañado y complicado por un fenómeno inverso que se puede llamar "privatización de lo público". Al contrario de lo que había

previsto Hegel, de acuerdo con el cual el Estado como totalidad ética habría terminado por imponerse a la fragmentación de la sociedad civil, interpretada como "sistema del atomismo", las relaciones de tipo contractual, características del mundo de las relaciones privadas, de ninguna manera fueron relegadas a la esfera inferior de las relaciones entre los individuos o los grupos menores, sino que reaparecieron en el nivel superior de las relaciones políticamente relevantes, por lo menos bajo dos formas: en las relaciones entre grandes organizaciones sindicales para la formación y renovación de los contratos colectivos, y en las relaciones entre partidos políticos para la formación de las coaliciones de gobierno.

La vida de un Estado moderno, en el que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupo que continuamente se renuevan, frente a los cuales el Estado como conjunto de órganos de decisión (parlamento y gobierno) y ejecutivos (aparato burocrático), desempeña la función de mediador y de garante más que de detentador del poder de imperio, de acuerdo con la imagen clásica de la soberanía. Los acuerdos sindicales o entre partidos normalmente son precedidos por largas negociaciones, característica de las relaciones contractuales, y culminan en un acuerdo que se parece más a un tratado internacional, con la inevitable cláusula "rebus sic stantibus" [hasta que la situación no se modifica], que a un contrato de derecho privado cuyas reglas para una eventual disolución son establecidas por la ley. Los contratos colectivos con respecto a las relaciones sindicales, y las coaliciones de gobierno con respecto a las relaciones entre partidos políticos,

son momentos decisivos para la vida de esa gran organización, o sistema de sistemas, que es el Estado contemporáneo, articulado en su interior por organizaciones semisoberanas, como las grandes empresas, las asociaciones sindicales, los partidos.

No por casualidad quienes ven en el crecimiento de estos centros de poder un ataque a la majestad del Estado, hablan de un nuevo feudalismo, entendido precisamente como la época en la cual, para retomar a Hegel, el derecho privado toma la supremacía sobre el derecho público y esta prevaricación de la esfera inferior sobre la superior mostraría un proceso de degeneración del Estado.

Los dos procesos, de publicitación de lo privado y de privatización de lo público, de ninguna manera son incompatibles, y de hecho se compenetran uno en otro.

El primero refleja el proceso de subordinación de los intereses privados al interés de la colectividad representada por el Estado que invade y engloba progresivamente la sociedad civil; el segundo representa la reivindicación de los intereses privados mediante la formación de los grandes grupos organizados que utilizan los aparatos públicos para alcanzar sus objetivos.

El Estado puede ser correctamente representado como el lugar donde se desarrollan y componen estos conflictos, para luego descomponerse y recomponerse mediante el instrumento jurídico de un acuerdo continuamente renovado, encarnación moderna de la tradicional figura del contrato social.

4. El segundo significado de la dicotomía

Público o secreto

No debe confundirse la dicotomía público/privado que hasta aquí se ha analizado con la misma distinción en la que por "público" se entiende manifiesto, abierto al público, realizado frente a espectadores, y por "privado" lo opuesto, lo que se dice o se hace en un círculo restringido de personas, en secreto. Esta distinción también es conceptual e históricamente importante, pero en un sistema de ideas y en un contexto histórico diferente de aquellos en los cuales se inserta la gran dicotomía. Tan diferente que la gran dicotomía mantiene toda su validez incluso cuando la esfera de lo público, entendida como la esfera de competencia del poder político, no coincide necesariamente con la esfera de lo público, entendida como la esfera donde se presenta el control por parte del público del poder político. Conceptual e históricamente el problema de la publicidad del poder es un problema diferente del de su naturaleza de poder político distinto del poder de los privados; el poder político es el poder público en cuanto a la gran dicotomía, aun cuando no es público, no actúa en público, se esconde del público, no está controlado por el público. Conceptualmente, el problema de la publicidad del poder siempre sirvió para mostrar la diferencia entre las dos formas de gobierno: la república, caracterizada por el control público del poder y en la época moderna por la formación libre de una opinión pública, y el principado, cuyo método de gobierno contempla el recurso a los *arcana imperii*, es decir, al secreto de

Estado que en un Estado de derecho moderno solamente está previsto como remedio excepcional. Históricamente, el mismo problema distingue una época de profunda transformación de la imagen del Estado y de las relaciones reales entre el soberano y los súbditos; la época del nacimiento de lo "público político" en el sentido figurado por Habermas, esto es, en el que la esfera pública política adquiere una influencia institucionalizada sobre el gobierno mediante el cuerpo legislativo porque "el ejercicio del dominio político es efectivamente sometido a la obligación democrática de la publicidad" [1964, traducción del italiano, p. 53].

Publicidad y poder invisible

La historia del poder político entendido como poder abierto al público puede hacerse comenzar desde Kant, quien considera como *"fórmula trascendental* del derecho público" el principio de acuerdo con el cual "todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas" [1796, trad. it., p. 330]. El significado de este principio se aclara cuando se observa que hay máximas que una vez hechas públicas provocarían tal reacción que harían imposible su cumplimiento. ¿Qué Estado podría declarar al firmar un tratado internacional que no se considera obligado a la norma de que los pactos deben ser cumplidos? En referencia a la realidad que tenemos frente a nosotros, ¿qué funcionario podría declarar, al asumir su cargo, que se servirá de él para traer un provecho personal, o para subvencionar secretamente a un partido político, o para

corromper a un juez que debe juzgar a un pariente suyo?

El principio de la publicidad de las acciones de quien detenta un poder público ("público" en el sentido de "político") se contrapone a la teoría de los *arcana imperii,* que dominó la época del poder absoluto. Esta teoría sostiene que el poder del príncipe es más eficiente, y por tanto apegado a su objetivo, cuanto más permanece escondido de la mirada indiscreta del vulgo, cuanto más es al igual que el poder de Dios, invisible. Esta doctrina se basa en dos argumentos principales: uno intrínseco a la naturaleza misma del sumo poder, cuyas acciones pueden tener mayor éxito conforme son más rápidas e imprevisibles: el control público, incluso solamente de una asamblea de notables, frena las decisiones e impide la sorpresa; otro, derivado del desprecio por el vulgo, considerado como objeto pasivo, como la "bestia salvaje" que debe ser domesticada, dominada por fuertes pasiones que le impiden formarse una opinión racional del bien común, egoísta de vista corta, presa fácil de los demagogos que se sirven de él para su propio provecho. La indivisibilidad y por tanto el control del poder estaban asegurados, institucionalmente, por el lugar cerrado al público en el que se tomaban las decisiones políticas (el gabinete secreto) y por la no publicación de las mismas decisiones, psicológicamente, mediante la permisibilidad profesada y reconocida de la simulación y de la disimulación como principio de acción del Estado, a despecho de la ley moral que prohíbe mentir. Los dos expedientes, el institucional y el psicológico, son complementarios, en cuanto se refuerzan uno a otro: el primero autoriza al soberano a no hacer saber anticipadamente qué decisiones

tomará y a no hacerlas conocer después de que las tomó; el segundo lo autoriza a esconder las decisiones tomadas, o sea, a disimular, o a presentarlas de diferente manera, es decir, a simular. Naturalmente, allí donde el poder es invisible, el contrapoder está obligado a hacerse también invisible; en consecuencia, al secreto de la cámara del consejo corresponde la conjura de palacio tramada en secreto en el mismo lugar donde se oculta el poder soberano. Al lado de los *arcana imperii* están los *arcana seditionis*.

Mientras el principado –en el sentido clásico de la palabra–, la monarquía de derecho divino, las diversas formas de despotismo, exigen la invisibilidad del poder y de diversas maneras la justifican, la república democrática –*res publica* no sólo en el sentido propio de la palabra, sino también en el sentido de expuesta al público– exige que el poder sea visible. El lugar donde se ejerce el poder en toda forma de república es la asamblea de ciudadanos (democracia directa) donde el proceso de decisiones es *in re ipsa* [de por sí], público, como sucedía en el ágora de los griegos; allí donde la asamblea es la reunión de los representantes del pueblo, y por tanto las decisiones podrían ser conocidas solamente por éstos, las reuniones de la asamblea deben ser abiertas al público de manera que cualquier ciudadano pueda tener acceso a ellas. Hay quien ha creído poder establecer un nexo entre el principio de representación y la publicidad del poder, como Carl Schmitt, para quien "la representación solamente puede tener lugar en la esfera de la publicidad" y "no hay alguna representación que se desarrolle en secreto y a escondidas" por lo que "un parlamento tiene carácter representativo sólo en cuanto se considera que su actividad sea pública" [1928, p. 208]. Bajo este aspecto es esencial para la democracia el ejercicio de los diversos derechos de la libertad, que permiten la formación de la opinión pública, y de esta manera aseguran que las acciones de los gobiernos se sustraigan del secreto de la cámara del consejo, se retiren de las sedes secretas en las que se tratan de ocultar de los ojos del público, para evitar que sean examinadas, juzgadas y criticadas.

Así como al proceso de publicitación de lo privado, jamás concluido definitivamente, corresponde el proceso inverso de privatización de lo público, así también la victoria del poder visible sobre el invisible jamás se concluye definitivamente. El poder invisible resiste al avance del visible, reinventa formas para ocultarse y para esconder; para ver sin ser visto. La forma ideal del poder es la del poder que se le atribuye a Dios, el omnividente invisible. Los *arcana imperii* se transformaron en el secreto de Estado que en la legislación del Estado moderno de derecho se concreta en castigar la publicación de actas y documentos reservados; por lo demás, con esta diferencia sustancial –que contra el *arcanum* [secreto], considerado como instrumento esencial del poder, y por tanto necesario–, el secreto de Estado es legitimado solamente en los casos excepcionales previstos por la ley. De igual manera jamás ha decaído la práctica del ocultamiento mediante la influencia que el poder público puede ejercer sobre la prensa, a través de la monopolización de los medios masivos de comunicación, sobre todo mediante el ejercicio ilimitado del poder ideológico, siendo la función de las ideologías la de cubrir con velos o mantos las motivaciones reales que mueven el poder, forma pública y lícita de la "men-

tira piadosa" de origen platónico o del "engaño lícito" de los teóricos de la razón de Estado.

Por otra parte, si es verdad que en un Estado democrático el público observa más el poder que en un Estado autocrático, también es cierto que el uso de las computadoras, que se está ampliando y se extenderá cada vez más, para la memorización de las fichas personales de todos los ciudadanos, permite y permitirá cada vez más a quienes detentan el poder observar al público mucho mejor que los Estados del pasado. Lo que significa que a pesar de las profundas transformaciones en las relaciones entre gobernantes y gobernados, inducidas por el desarrollo de la democracia, el proceso de publicitación del poder, incluso en el segundo sentido de la dicotomía público/privado, es todo menos lineal. Así, pues, esta dicotomía, tanto en el sentido de colectivo/individual (demostrado en los parágrafos 1, 2 y 3), como en el sentido de manifiesto/secreto (mostrado en este parágrafo), a pesar del cambio de significados, constituye una de las categorías fundamentales y tradicionales para la representación conceptual, la comprensión histórica y la enunciación de juicios de valor, en el vasto campo recorrido por las teorías de la sociedad y del Estado.

II. LA SOCIEDAD CIVIL

1. Las diversas acepciones

En el lenguaje político actual la expresión "sociedad civil" es conocida generalmente como uno de los términos de la gran dicotomía sociedad civil/Estado. Lo que quiere decir que no se puede determinar su significado y delimitar su extensión más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo el término "Estado". Negativamente, se entiende por "sociedad civil" la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo. Se remonta a August Ludwig von Schlözer (1794), y es continuamente retomada en la literatura alemana sobre el argumento, la distinción entre *societas civilis sine imperio* [sociedad civil sin poder central], y *societas civilis cum imperio* [sociedad civil con poder central], donde la segunda expresión indica lo que en la gran dicotomía se designa con el término "Estado", en un contexto en el que, como se verá más adelante, todavía no nacía la contraposición entre la sociedad y el Estado, y bastaba un solo término para designar uno y otro, aunque con una distinción interna de especie. A la noción restrictiva del Estado como órgano del poder coactivo, que permite la formación y asegura la persistencia de la gran dicotomía,

concurre el conjunto de las ideas que acompañan el nacimiento del mundo burgués: la afirmación de derechos naturales que pertenecen al individuo y a los grupos sociales independientemente del Estado y que como tales limitan y restringen la esfera del poder político; el descubrimiento de una esfera de relaciones interindividuales, como son las relaciones económicas, para cuya reglamentación no es necesaria la existencia de un poder coactivo porque se autorregulan; la idea general tan eficazmente expresada por Thomas Paine, no por casualidad autor de un célebre escrito referente a los derechos del hombre, de que la sociedad es creada por nuestras necesidades y el Estado por nuestra maldad [1776, trad. it. p. 69], porque el hombre es naturalmente bueno y toda sociedad necesita, para conservarse y prosperar, limitar el uso de las leyes civiles para imponer, con la coacción, el máximo desarrollo de las leyes naturales que no requieren de la coacción para ser aplicadas; en suma, la dilatación del derecho privado mediante el cual los individuos regulan sus relaciones guiados por sus intereses reales, de los que cada uno es *iudex in causa sua,* en detrimento del derecho público o político donde se ejerce el *imperium,* entendido como el mando del superior que como *iudex super partes* tiene el derecho de ejercer el poder coactivo. Jamás se resaltará bastante que el uso de "sociedad civil" en cuanto esfera de las relaciones sociales, diferente de la esfera de las relaciones políticas, se debe a escritores alemanes (en particular a Hegel y a Marx como se verá en seguida), a autores que escriben en una lengua donde *bürgerliche Gesellschaft* significa al mismo tiempo sociedad civil y burguesa; y que en el lenguaje jurídico que se afirmó ampliamente a finales del siglo XVIII, el derecho civil, diferente del derecho penal, comprende las materias tradicionales del derecho privado (el *Code civil* es el código del derecho privado, en alemán *bürgerliches Recht).*

Debido precisamente a que la expresión "sociedad civil" como fue utilizada en el siglo XIX –que es la misma que se sigue aplicando hoy– nació de la contraposición, desconocida para la tradición, entre una esfera política y una esfera no-política, es más fácil encontrar una definición negativa que una positiva de ella, tanto más cuanto en la práctica del derecho público y de la doctrina general del Estado (la *allgemeine Staatslehre* de la tradición académica alemana de Georg Jellinek a Felix Ermacora) jamás falta una definición positiva del Estado: sociedad civil como conjunto de relaciones no reguladas por el Estado, y por consiguiente como todo lo que sobra, una vez que se ha delimitado bien el ámbito en el que se ejerce el poder estatal; pero incluso en una noción tan vaga se pueden distinguir diferentes acepciones según si predomine la identificación de lo no-estatal con lo pre-estatal, con lo anti-estatal o con lo post-estatal. Cuando se habla de sociedad civil bajo la primera de estas acepciones se quiere decir, de acuerdo o no con la doctrina iusnaturalista, que antes del Estado hay diversas formas de asociación que los individuos forman entre sí para satisfacer sus más diversos intereses y sobre los cuales el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continua; si bien en un sentido no estrictamente marxista se puede hablar en este caso de la sociedad civil como una subestructura y del Estado como una superestructura. Bajo la segunda acepción, la sociedad civil adquiere una connotación axiológica-

mente positiva e indica el lugar donde se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político, donde adquieren fuerza los llamados contrapoderes. Además de esta acepción también se puede dar una connotación axiológicamente negativa, cuando se toma en cuenta el punto de vista del Estado y se consideran los fermentos de renovación que porta la sociedad civil como gérmenes de disgregación. Bajo la tercera acepción, "sociedad civil" tiene al mismo tiempo un significado cronológico, como la primera, y un significado axiológico, como la segunda: representa el ideal de una sociedad sin Estado destinada a surgir de la disolución del poder político. Esta acepción se encuentra en el pensamiento de Gramsci allí donde el ideal característico de todo el pensamiento marxista de la extinción del Estado es descrito como la "absorción de la sociedad política en la sociedad civil" [1930-31 *a*, p. 662]; como la sociedad civil donde se ejerce la hegemonía diferente del dominio, liberada de la sociedad política. En las tres diferentes acepciones la no-estatal asume tres diferentes figuras: en la primera, la figura de la precondición del Estado, es decir, de lo que todavía no es estatal; en la segunda, de la antítesis del Estado, o sea, de lo que se presenta como alternativa frente al Estado; en la tercera, de la disolución y fin del Estado.

Es más difícil dar una definición positiva de la "sociedad civil", porque se trata de hacer un repertorio de todo lo que confusamente se puso dentro de la valija de la exigencia de circunscribir el ámbito del Estado. Baste notar que en muchos contextos la contraposición sociedad civil/instituciones políticas

es una reformulación de la vieja contraposición país real/país legal. ¿Qué es el país real?, ¿qué es la sociedad civil? En una primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera. Los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones, tanto así que ha sido propuesto enriquecer el esquema conceptual dicotómico y de intercalar entre los dos conceptos de sociedad civil y de Estado el de sociedad política [Farneti, 1973, pp. 16 ss.] orientado a abarcar precisamente el fenómeno de los partidos que de hecho no pertenecen completamente ni a la sociedad civil ni al Estado.

En efecto, una de las maneras más frecuentes de definir los partidos políticos es la de mostrar que ellos cumplen la función de seleccionar, agregar y trasmitir las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política. En las recientes teorías sistémicas de la sociedad global, la sociedad civil ocupa el lugar reservado para la formación de

las demandas *(in put)* que se dirigen hacia el sistema político a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta *(out put);* el contraste entre sociedad civil y Estado se presenta como el contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuestas adecuadas y rápidas. El tan debatido tema de la gobernabilidad de las sociedades complejas también puede ser interpretado en los términos de la clásica dicotomía sociedad civil/Estado; una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas. Más aún: la capacidad de respuesta del Estado ha alcanzado límites quizá insuperables (de donde proviene el tema, por ejemplo, de la "crisis fiscal"). Estrechamente relacionado al tema de la gobernabilidad aparece el tema de la legitimación: la ingobernabilidad produce crisis de legitimidad. También este tema puede ser interpretado en los términos de la misma dicotomía: las instituciones representan el poder legítimo en el sentido weberiano de la palabra, o sea, el poder cuyas decisiones son aceptadas y realizadas en cuanto son consideradas como emanadas de una autoridad a la que se reconoce el derecho de tomar decisiones válidas para toda la colectividad; la sociedad civil es la sede donde se forman, especialmente en los periodos de crisis institucional, los poderes que tienden a obtener su legitimidad incluso en detrimento de los poderes legítimos, donde, en otras palabras, se desarrollan los procesos de deslegitimación y de relegitimación. De aquí la frecuente afirmación de que la solución de una crisis grave que amenaza la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse ante todo en la

sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimización, y por tanto nuevos espacios de consenso. En fin, en la esfera de la sociedad civil también se ubica normalmente el fenómeno de la opinión pública, entendida como la expresión pública de consenso y disenso con respecto a las instituciones, trasmitida mediante la prensa, la radio, la televisión, etcétera. Por lo demás, opinión pública y movimientos sociales caminan de la mano y se condicionan mutuamente. Sin opinión pública, lo que más concretamente significa sin canales de trasmisión de la opinión pública, que se vuelve "pública" precisamente porque es trasmitida al público, la esfera de la sociedad civil está destinada a perder su función y finalmente a desaparecer. En último término el Estado totalitario que es el Estado en el que la sociedad civil es absorbida completamente en el Estado, es un Estado sin opinión pública (o sea con una opinión oficial solamente).

2. La interpretación marxista

El actual uso de la expresión "sociedad civil" como término íntimamente vinculado al Estado, o sistema político, es de derivación marxista, y a través de Marx, hegeliana, si bien, como se verá un poco más adelante, el uso marxista es reductivo con respecto al hegeliano. Debemos a la influencia de la literatura marxista en el debate político italiano contemporáneo la frecuencia con la que es usada en el lenguaje común la expresión "sociedad civil". Prueba de ello es que en otros contextos lingüísticos la expresión "sociedad civil" es sustituida en la misma dicotomía por el término "sociedad"; en Alemania, por ejem-

plo, se ha desarrollado en estos años un amplio y docto debate sobre *Staat und Gesellschaft* [*cf.* Böckenförde 1976], en el que el término *Gesellschaft*, "sociedad", comprende el área de nuestro término "sociedad civil". El fragmento canónico para el nacimiento del significado "sociedad civil" que se ha vuelto habitual es aquel en el cual Marx, en el Prefacio de la *Contribución a la crítica de la economía política* [1859], escribe que estudiando a Hegel llegó a la convicción de que las instituciones jurídicas y políticas tienen sus raíces en las relaciones materiales de existencia "que Hegel. . . comprendía bajo el nombre de 'sociedad civil' " y de esto deriva la consecuencia de que "la anatomía de la sociedad hay que buscarla en la economía política" (trad. it. pp. 956-957). No importa que en este fragmento Marx haya dado una interpretación reductiva y deformante del concepto hegeliano "sociedad civil", como veremos más adelante; lo que importa resaltar es que en la medida en que Marx hace de la sociedad civil la sede de las relaciones económicas, o sea, de las relaciones que constituyen "la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política" [*ibid.*, p. 957], "sociedad civil" significa el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera preestatal diferente y separada de la del Estado, la misma esfera preestatal que los escritores del derecho natural y en parte en la línea de los primeros economistas, comenzando por los fisiócratas, habían llamado estado de naturaleza o sociedad natural. La sustitución realizada en el lenguaje marxista de la expresión "estado de naturaleza" por la expresión "sociedad civil", mediante Hegel pero mucho más allá de Hegel, se comprueba en el fragmento de una obra de juventud como *La sagrada familia* [Marx y Engels 1845] en la que se lee:

> *El Estado moderno* tiene como *base natural* [obsérvese: 'natural'] la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, es decir, el hombre independiente, unido a otro hombre sólo por el vínculo del interés privado y de la necesidad natural *inconsciente* (trad. it. p. 126).

Todavía más sorprendente es que el carácter específico de la sociedad civil definida de esta manera coincida totalmente con el carácter específico del estado de naturaleza hobbesiano que es, como bien se sabe, la guerra de todos contra todos:

> Toda la *sociedad civil* es precisamente esta guerra [del hombre contra el hombre], uno contra otro, de todos los individuos, aislados uno de otro ahora sólo por su *individualidad*, y es el movimiento general, desenfrenado, de las potencias elementales de la vida liberadas de las cadenas de los privilegios [*ibid*, p. 130].

Sorprendente porque en la tradición iusnaturalista (*cf.* §4) se llama "sociedad civil" a lo que hoy es llamado "Estado", la entidad antitélica frente al estado de naturaleza.

No se podría explicar esta transposición del significado tradicional de la expresión "estado de naturaleza" en el significado de la expresión que tradicionalmente se le contrapone, o sea la "sociedad civil", si no se tuviese en cuenta una vez más que la sociedad civil de Marx es la *bürgerliche Gesellschaft* que, especialmente después de Hegel y de la interpretación de los textos de Hegel de parte de la izquierda hegeliana, adquirió el significado de "sociedad burguesa" en el sentido propio de la sociedad de clase, y

que la sociedad burguesa en Marx tiene como sujeto histórico la burguesía, una clase que realizó su emancipación política liberándose de las ligaduras del Estado absoluto y contraponiendo al Estado tradicional los derechos del hombre y del ciudadano que en realidad fueron los derechos que desde entonces protegieron los propios intereses de clase. Un fragmento del escrito de juventud, *La cuestión judía* (1843), aclara mejor que cualquier discurso la transferencia de la imagen del estado de naturaleza hipotético en la realidad histórica de la sociedad burguesa:

> La emancipación política fue al mismo tiempo la emancipación de la sociedad burguesa [que en este contexto no tendría sentido si se tradujese como "civil"] de la política, de la apariencia misma de un contenido universal. La sociedad feudal se disolvió en su elemento fundamental, el hombre; pero el hombre que constituía efectivamente su fundamento, el hombre egoísta (trad it. p. 383).

El estado de naturaleza de los iusnaturalistas y la sociedad burguesa de Marx tienen en común al "hombre egoísta" como sujeto. Y del hombre egoísta no puede nacer más que una sociedad anárquica o, por contraste, despótica.

A pesar de la marcada influencia de la noción marxista de "sociedad civil" en el uso actual de la expresión, no se puede decir que en la propia tradición del pensamiento marxista el uso haya sido constante. Muchas veces ha sido reconocida la relevancia de la dicotomía sociedad civil/Estado en el pensamiento de Gramsci; sin embargo, erraría quien creyese, como muchos han creído, que la dicotomía gramsciana reproduzca fielmente la dicotomía marxista. Mientras en Marx el momento de la

sociedad civil coincide con la base material (contrapuesta a la superestructura donde entran las ideologías y las instituciones), para Gramsci, en cambio, el momento de la sociedad civil es superestructural. En las notas sobre los intelectuales se lee:

> Por ahora se pueden fijar dos grandes "planos" superestructurales, aquel que se puede llamar de la "sociedad civil", es decir, del conjunto de organismos llamados vulgarmente "privados" y aquel de la "sociedad política o Estado" y que corresponden a la función de "hegemonía" que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y el de "dominio directo" o de mando que se manifiesta en el Estado y en el gobierno "jurídico" [1932, pp. 1518-1519].

Para aclarar esta definición conviene utilizar el ejemplo histórico que Gramsci tiene en mente cuando habla de hegemonía contraponiéndola al dominio directo: el ejemplo es la Iglesia católica entendida como

> el aparato de hegemonía del grupo dirigente, que no tenía un aparato propio, es decir, no tenía una organización cultural e intelectual propia, pero sentía como tal la organización eclesiástica universal [1930-31 *b*, p. 763].

Al igual que Marx, Gramsci considera a las ideologías como parte de la superestructura, pero a diferencia de Marx, que llama sociedad civil al conjunto de las relaciones económicas que constituyen la base material, Gramsci llama sociedad civil a la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos cuya tarea es la de ejercer la hegemonía y, mediante la hegemonía, de obtener el consenso. No es que Gramsci abandone la dicotomía base/superestructura, para

sustituirla por la dicotomía sociedad civil/Estado. Él agrega la segunda a la primera y de esta manera hace más complejo su esquema conceptual. Para representar la contraposición entre el momento estructural y el momento superestructural normalmente utiliza las siguientes parejas: momento económico/momento ético-político, necesidad/libertad, objetividad/subjetividad. Para representar la contraposición entre sociedad civil y Estado, se sirve de otras parejas: consenso/fuerza, persuasión/coerción, moral/política, hegemonía/dictadura, dirección/dominio. Póngase atención en el hecho de que en la primera dicotomía el momento económico se contrapone al momento ético-político; la segunda dicotomía puede ser considerada como el desdoblamiento de la dualidad (ético-política) implícita en el segundo momento de la primera: la sociedad civil representa el momento de la eticidad, mediante el cual una clase dominante obtiene el consenso, adquiere, con el lenguaje actual que Gramsci no usó, legitimidad; el Estado representa el momento político estrictamente entendido mediante el cual se ejerce la fuerza, tan necesaria como el consenso para la conservación del poder, por lo menos hasta que el poder sea ejercido por una clase restringida y no por la clase universal (que lo ejerce mediante su partido, el verdadero protagonista de la hegemonía). Al llegar a este punto se puede observar que inconscientemente Gramsci recupera el significado iusnauralista de sociedad civil como sociedad basada en el consenso. Con esta diferencia: que en el pensamiento iusnaturalista, para el cual la legitimidad del poder político depende del estar fundado en el contrato social, la sociedad del consenso por excelencia es el Estado, mientras que en el pensamiento gramsciano la sociedad del consenso sólo es aquella sociedad destinada a surgir de la extinción del Estado.

3. El sistema hegeliano

Cuando Marx escribió que había llegado al descubrimiento de la sociedad civil subyacente a las instituciones políticas estudiando a Hegel e identifica la sociedad civil con la esfera de las relaciones económicas, surgió una interpretación parcial de la categoría hegeliana de sociedad civil que se trasmitió a toda la tradición del hegel-marxismo. La categoría hegeliana de sociedad civil a cuya clara formulación y denominación Hegel llegó solamente en la última fase de su pensamiento, en los *Lineamientos de filosofía del derecho* (1821), es mucho más compleja y precisamente por su complejidad mucho más difícil de interpretar. Como momento intermedio de la eticidad, puesto entre la familia y el Estado, permite la construcción de un esquema triádico que se contrapone a los dos modelos diádicos anteriores, el aristotélico basado en la dicotomía familia/Estado (*societas domestica/societas civilis,* en la cual *civilis* de *civitas* corresponde exactamente a πολιτιχός de πόλις) y el iusnaturalista basado en la dicotomía estado de naturaleza/sociedad civil. Con respecto a la familia, la sociedad civil ya es una forma incompleta de Estado, el "Estado del intelecto"; con respecto al Estado, todavía no es el Estado en su concepto y plena realización histórica. La sección de la sociedad civil está dividida en las lecciones de Berlín en tres momentos, el sistema de las necesidades, la administración de justicia, la policía (junto con la corporación). La esfera de las relaciones económicas solamente es

abarcada por el primer momento, mientras que el segundo y el tercero comprenden partes tradicionales de la doctrina del Estado.

La interpretación de la sociedad civil hegeliana como el lugar cuya anatomía debe buscarse en la economía política es parcial y, en referencia a la comprensión del pensamiento genuino de Hegel, desorientadora. Es punto de controversia cuál haya sido el pensamiento genuino de Hegel en la construcción de la sección de la sociedad civil; algunos han considerado que fue concebida como una especie de categoría residuo donde después de varios intentos de sistematización de la materia tradicional de la filosofía práctica, que duraron alrededor de veinte años, Hegel terminó por incluir en ella todo lo que no podía entrar en los dos momentos bien delimitados, y aceptados por una sistematización consolidada durante siglos, de la familia y del Estado. La dificultad más grande de la interpretación está en el hecho de que la mayor parte de la sección no está dedicada al análisis de la economía política sino a dos importantes capítulos de la doctrina del Estado, que se refieren respectivamente, para usar palabras de hoy, a la función judicial y a la función administrativa (bajo el nombre entonces común de Estado de policía). ¿Cómo es Hegel, que culmina la sección de la eticidad en el Estado, es decir, en un análisis de derecho público, la hace presidir de una sección en la que trata dos materias tan importantes para la delineación del Estado en su conjunto como la administración de la justicia y el Estado administrativo? La división hegeliana, aunque continúa siendo difícil de entender a la luz de la tradición anterior y también de los sucesores, puede ser comprendida, o por lo menos puede parecer menos

singular, si se toma en cuenta el hecho de que *societas civilis,* que en alemán es *bürgerliche Gesellschaft,* significó durante siglos y ciertamente hasta Hegel *(cf.* §4) el Estado en su doble contraposición, sea frente a la familia en la tradición aristotélica, sea al estado de naturaleza en la tradición iusnaturalista. Lo que distingue la sociedad civil de Hegel de la de sus predecesores no es su retraimiento hacia la sociedad pre-estatal –tal retraimiento sólo sucederá con Marx–, sino su identificación con una forma estatal en todo caso imperfecta. Más que ser, como fue interpretada después, el momento anterior a la formación del Estado, la sociedad civil hegeliana representa el primer momento de la formación del Estado, el Estado jurídico-administrativo, cuya tarea es la de regular las relaciones externas, mientras que el Estado propiamente dicho es el momento ético-político, cuya misión es la de realizar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte, tanto así que se podría llamar el Estado interno o interior (el Estado *in interiore homine* de Gentile). Más que una sucesión entre fase pre-estatal y fase estatal de la eticidad, la distinción hegeliana entre sociedad civil y Estado representa la distinción entre un Estado inferior y un Estado superior. Mientras el Estado superior está caracterizado por la constitución y por los poderes constitucionales, como el poder monárquico, el poder legislativo y el gubernativo, el Estado inferior actúa mediante dos poderes jurídicos subordinados, que son el poder judicial y el poder administrativo. De los cuales, el primero tiene la tarea fundamentalmente negativa de dirimir los conflictos de interés y reprimir las ofensas al derecho establecido; el segundo, de proveer a la utilidad común, interviniendo en la

vigilancia de las costumbres, en la distribución del trabajo, en la educación, en la ayuda a los pobres, en todas las actividades que distinguen al *Wohlfahrt-Staat,* el Estado que se ocupa del bienestar externo de sus súbditos.

La referencia al significado de *societas civilis* de la tradición para una comprensión correcta de la sociedad civil hegeliana no es arbitraria; ello puede ser probado por el sentido polémico que este momento del desarrollo del espíritu objetivo tiene en el sistema hegeliano. Las categorías hegelianas siempre tienen, además de una función sistemática, también una dimensión histórica: al mismo tiempo son partes, vinculadas entre sí, de una concepción global de la realidad y de las figuras históricas. Piénsese, por ejemplo, en el Estado de derecho *(Rechtszustand)* de la *Fenomenología del espíritu (Phänomenologie des Geistes,* 1807) que conceptualmente es la condición en la que son exaltadas las relaciones de derecho privado, históricamente, el imperio romano. El hecho de que la sociedad civil en el sistema hegeliano sea una figura histórica es afirmado en muchas ocasiones por el propio Hegel allí donde se dice que los estados de la antigüedad, así los despóticos de Oriente inmóviles como los de las ciudades griegas, no contenían en su seno una sociedad civil y que "el descubrimiento de la sociedad civil pertenece al mundo moderno" [1821, trad. it. p. 356]. Para Hegel el error de quienes descubrieron la sociedad civil –y en esta desaprobación reside el sentido polémico de la colocación de esta figura no al final del proceso del espíritu objetivo, sino en una posición subordinada al Estado en su plenitud– está en haber creído agotar en ella la esencia del Estado. Por ello la sociedad civil no es solamente una forma inferior de Estado

en el conjunto del sistema, sino que representa también el concepto de Estado en el que se detuvieron los escritores políticos y los juristas de derecho público anteriores, y que se podría llamar privatista en el sentido de que su principal preocupación es la de dirimir los conflictos de interés que surgen en las relaciones entre los individuos mediante la administración de justicia y sucesivamente la de cuidar el bienestar de los ciudadanos defendiéndolos de los perjuicios que pueden derivar del permitir el libre desfogue del particularismo egoísta de los sujetos. Tras esta concepción restringida de la sociedad civil con respecto al Estado totalmente desarrollado, se puede entrever una alusión tanto a la teoría lockiana del Estado para la cual el Estado surge únicamente para impedir la justicia privada propia del estado de naturaleza donde no hay un juicio imparcial por encima de las partes, y para proteger la propiedad entendida como un derecho natural, como a la teoría del Estado eudemonista propia de los partidarios del absolutismo ilustrado, que asume la tarea de ver por el bienestar de los súbditos, pero que nunca va más allá de una concepción individualista de la unión social. Hegel no ignoraba que el Estado eudemonista ya había sido criticado por Kant, quien por lo demás lo había rechazado en nombre del Estado de derecho, cuyo ámbito de acción está limitado a la garantía de las libertades individuales, en una línea que continuaba la de Locke y que no anticipaba la concepción orgánica con la que solamente se habría podido elevar el Estado a la esfera de la eticidad. En fin, la razón por la que Hegel puso el concepto de Estado por encima del concepto en el que se detuvieron sus predecesores debe ser buscada en la necesidad de dar una expli-

cación del porqué se le reconoce al Estado el derecho de pedir a los ciudadanos el sacrificio de sus bienes (mediante los impuestos) y de la misma vida (cuando declara la guerra), una explicación que en vano se pide a las doctrinas contractualistas en las que el Estado nace de un acuerdo que los mismos contrayentes pueden disolver cuando les convenga, y a las doctrinas eudemonológicas en las que el fin supremo del Estado es el bienestar de los súbditos. En última instancia lo que caracteriza al Estado con respecto a la sociedad civil son las relaciones que únicamente el Estado, y no la sociedad civil, mantiene con los otros Estados. Tan es así que el Estado, no la sociedad civil, es el sujeto de la historia universal con el que se concluye el movimiento del Espíritu objetivo.

4. La tradición iusnaturalista

La utilización hegeliana del concepto sociedad civil en lugar del concepto Estado, aunque se trate de una forma inferior de Estado, corresponde al sentido tradicional de *societas civilis*, donde *civilis* de *civitas* es sinónimo de πολιτικός de πόλις; y traduce exactamente la expresión χοινωνίᾶ πολιτιχή. Con ella Aristóteles, al inicio de la *Política* indica la πόλις o ciudad, cuyo carácter de comunidad independiente y autosuficiente, ordenada con base en una constitución (πολιτεία), ha hecho que se le considere durante siglos como el origen o el antecedente histórico del Estado en el sentido moderno de la palabra, si bien bajo dos significados diferentes según si se contraponga con base en el modelo aristotélico, para el cual el Estado es la consecuencia

natural de la sociedad familiar, a la sociedad doméstica o familiar, o se contraponga con base en el modelo hobbesiano (o iusnaturalista), para el cual el Estado es la antítesis del estado de naturaleza, a la *societas naturalis* constituida por individuos hipotéticamente libres e iguales. La diferencia está en que mientras la *societas civilis* del modelo aristotélico siempre es una sociedad natural, en cuanto corresponde perfectamente a la naturaleza social del hombre (πολιτιχὸν ζῷον), la misma *societas civilis* del modelo hobbesiano, ya que es la antítesis del estado de naturaleza y está constituida por un acuerdo de los individuos que deciden salir del estado de naturaleza, es una sociedad instituida o artificial (el *homo artificialis* o la *machina machinarum* de Hobbes). Nada mejor para probar la vitalidad y longevidad de esta expresión que la constatación de su uso, así en contextos en los que el término opuesto es la familia como en contextos en los que el término opuesto es el estado de naturaleza. Para el primer uso léase a un típico representante del modelo aristotélico, para el cual el Estado es un hecho natural, como Bodin:

> El Estado *(république* o *respublica)* es la sociedad civil que puede subsistir por sí misma sin asociaciones y organismos, pero no lo puede hacer sin la familia [1576, III, 7].

Para el segundo uso léase, para dar otro ejemplo válido y representativo del modelo iusnaturalista, a Kant:

> El hombre debe salir del estado de naturaleza, en el que cada cual sigue los caprichos de su fantasía, y unirse con todos los demás. . . sometiéndose a una

> constricción externa públicamente legal... es decir, que cada cual debe, antes de cualquier otra cosa, entrar en un estado civil [1797, trad. it. p. 498].

A través de la persistencia del modelo iusnaturalista en la época moderna, de Hobbes a Kant, la contraposición de la sociedad civil frente a la sociedad natural terminó por hacer prevalecer en el uso de la expresión "sociedad civil" el significado de "sociedad artificial". Tan es así que un autor tradicionalista como Haller, que considera al Estado de acuerdo con el modelo aristotélico como una sociedad natural al igual que la familia, que significa "el grado más alto de la sociedad natural o privada" [1816, trad. it. p. 463], sostiene que,

> 'la distinción, reproducida siempre en los textos de doctrina actualmente acreditados, entre la sociedad *civil* y cualquier otra sociedad *natural*, carece de fundamento', por lo que 'es deseable que la expresión *sociedad civil (societas civilis)*, que se ha presentado por la lengua de los romanos en la nuestra, sea rápidamente retirada por completo de la ciencia jurídica' [*ibid*, pp. 476-477].

Una afirmación de este tipo no se entendería si mediante el uso iusnaturalista de sociedad civil la expresión no hubiese adoptado el significado exclusivo de Estado como entidad instituida por los hombres más allá de las relaciones naturales, incluso como reglamentación voluntaria de las relaciones naturales, en suma como sociedad artificial, mientras que en su sentido original aristotélico la sociedad civil, la χοινωνὶα πολιτιχή, es una sociedad natural al igual que la familia. En realidad lo que Heller quería retirar no era tanto la palabra sino el

sentido que la palabra había asumido para quien, como los iusnaturalistas, habían considerado los Estados, para utilizar la expresión polémica del mismo Haller, como "sociedades arbitrariamente formadas y diferenciadas de todas las demás por su origen y fin" [*ibid.*, p. 463].

Siempre en el significado de Estado político diferente de cualquier forma de Estado no político la expresión "sociedad civil" también es utilizada normalmente para distinguir el ámbito de competencia del Estado o del poder civil del ámbito de competencia de la Iglesia o poder religioso en la contraposición sociedad civil/sociedad religiosa que se agrega a la tradicional sociedad doméstica/sociedad civil. Desconocida por la Antigüedad clásica, esta distinción es recurrente en el pensamiento cristiano. Tómese en cuenta a un escritor católico como Antonio Rosmini. En la *Filosofía del derecho* el estudio de la parte dedicada al derecho social se desarrolla a través del examen de tres tipos de sociedades necesarias para la organización "perfecta del género humano" [1841-43, ed. 1967-69, pp. 848 ss.]. Estas tres sociedades son: la sociedad teocrática o religiosa, la sociedad doméstica y la sociedad civil. Esta tripartición deriva claramente de la conjunción de la dicotomía familia/Estado, que es el punto de partida del modelo aristotélico, con la dicotomía Iglesia/Estado, fundamental en la tradición del pensamiento cristiano.

Los dos significados de "sociedad civil" como sociedad política o Estado, y en cuanto tal como sociedad diferente de la sociedad religiosa, son consagrados por los dos artículos de la *Encyclopédie* dedicados respectivamente a la "sociedad civil" [Anónimo, 1765 *b*] y a la sociedad [Anónimo, 1765 *a*]. En

el primero encontramos esta definición: "*Sociedad civil* es el cuerpo político que los hombres de una nación, de un Estado, de un pueblo u otro lugar, forman juntos, y los lazos políticos que los vinculan unos a otros" [1765 *b*, p. 259]. El segundo está dedicado casi exclusivamente al problema de las relaciones entre sociedad civil y sociedad religiosa con el objeto de delimitar rigurosamente el ámbito que le corresponde a cada cual.

5. Sociedad civil como sociedad civilizada

Una opinión común sobre las fuentes del pensamiento de Hegel sostiene desde hace tiempo que la noción de *bürgerliche Gesellschaft* estuvo inspirada en la obra de Adam Ferguson *An Essay on the History of Civil Society* (1767), que fue traducida al alemán por Christian Garve en 1768 y que Hegel seguramente conocía. Pero una cosa es considerar que Ferguson y Adam Smith sean una fuente de Hegel en lo que se refiere a la sección de la sociedad civil que trata del sistema de las necesidades y más en general de la economía política, y otra muy distinta creer, con base en estas coincidencias entre los textos de Ferguson y de Hegel, que la *bürgerliche Gesellschaft* del segundo tenga algo que ver con la *civil society* del primero. Que Hegel haya tomado de Ferguson algunos puntos para el estudio de los elementos de economía política que forman parte de la sección de la sociedad civil no quiere decir que sociedad civil tenga en Ferguson el mismo significado que en Hegel. Con Ferguson y los escoceses "sociedad civil" tiene otro significado: *civilis* no es adjetivo de *civitas* (condición política) sino de *civilitas* (condición civilizada). Sociedad civil significa sociedad civilizada (Smith en efecto utiliza el adjetivo *civilized)*, que casi tiene un sinónimo en *polished*. La obra de Ferguson que describe el paso de las sociedades primitivas a las sociedades evolucionadas es una historia del progreso: la humanidad pasó y continúa pasando del estado salvaje de los pueblos cazadores sin propiedad y sin Estado al estado de barbarie de los pueblos que se ocupan de la agricultura e introducen los primeros gérmenes de la propiedad, al estado civil caracterizado por la institución de la propiedad, por el intercambio y por el Estado. No se puede excluir del todo que tanto en la *societas civilis* de los iusnaturalistas, como en la *bürgerliche Gesellschaft* se esconda también el significado de sociedad civil en el sentido de Ferguson y los escoceses: baste pensar en la célebre contraposición hobbesiana entre estado de naturaleza y estado civil donde entre las características del primero está la *barbaries* y del segundo la *elegantia* [Hobbes 1642, X, I], o recuérdese la repetida afirmación de Hegel de que los estados antiguos, tanto los despóticos como las repúblicas griegas, no tenían una sociedad civil que es una formación característica de la época moderna. Con todo, permanece siempre el hecho de que la *civil society* de Ferguson es *civil* no porque se diferencie de la sociedad doméstica o de la sociedad natural, sino porque se contrapone a las sociedades primitivas.

Sólo tomando en cuenta este significado se puede comprender plenamente la *société civile* de Rousseau. En el *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* (1754) Rousseau describe en un primer momento el estado de naturaleza, es decir, la condición del hombre natural, que todavía no vive en sociedad porque no la necesita,

aprovisionando la naturaleza generosa la satisfacción de sus necesidades básicas, y es feliz de su condición; en un segundo momento describe el estado de corrupción en el que el hombre natural cae luego de la institución de la propiedad privada que estimula, alienta y pervierte los instintos egoístas, y a la invención de la agricultura y la metalurgia, hoy se diría de técnicas que multiplican su poder sobre la naturaleza y son transformadas en instrumentos de dominación del hombre sobre el hombre, de parte de los más hábiles y fuertes. Rousseau llama a este estado de corrupción *société civile,* atribuyéndole claramente al adjetivo *civile* el significado de "civilizado", aunque le da una connotación axiológicamente negativa, que distingue su posición en referencia a la "civilización" de la mayor parte de los escritores de aquel tiempo y en general de la ideología iluminista del progreso. De otra parte, como en la mayoría de los escritores en los que la sociedad civil tiene el significado principal de sociedad política no está excluido tampoco el significado de sociedad civilizada, en Rousseau el significado preponderante de sociedad civil como sociedad civilizada no excluye que esta sociedad sea también en cierne una sociedad política a diferencia del estado de naturaleza, aunque en la forma corrupta del dominio de los fuertes sobre los débiles, de los ricos sobre los pobres, de los astutos sobre los simples, en una forma de sociedad política de la que el hombre debe salir para instituir la república basada en el contrato social, esto es, en el acuerdo paritario de cada cual con todos los demás, así como de acuerdo con la hipótesis iusnaturalista que parte de una inversión de juicio de los dos términos el hombre debe salir del estado de naturaleza.

6. El debate actual

El devenir histórico ha mostrado la variedad de significados incluso contrastantes entre sí bajo los cuales ha sido usada la expresión "sociedad civil". Resumiendo, el significado preponderante ha sido el de sociedad política o Estado, usado por lo demás en diversos contextos según si la sociedad civil o política haya sido diferenciada de la sociedad doméstica, de la sociedad natural o de la sociedad religiosa. Al lado de éste, otro significado tradicional es el que aparece en la secuencia sociedad salvaje, bárbara, civil, que a partir de los escritores del siglo XVIII constituyó un esquema clásico para la definición del progreso humano, con la excepción de Rousseau para quien la sociedad civil, aun teniendo el significado de sociedad civilizada, representa un momento negativo del desarrollo histórico. Una historia completamente diferente comienza con Hegel para quien por primera vez la sociedad civil ya no comprende el Estado en su globalidad, sino que representa únicamente un momento en el proceso de formación del Estado, y prosigue con Marx quien concentrando su atención en el sistema de las necesidades que es sólo el primer momento de la sociedad civil hegeliana, ubica en la esfera de la sociedad civil exclusivamente las relaciones materiales o económicas y con un cambio completo del significado tradicional no sólo separa la sociedad civil del Estado sino que hace de ella al mismo tiempo el momento fundador y antitético. Finalmente Gramsci, aunque mantiene la distinción entre sociedad civil y Estado, mueve la primera de la esfera de la base material a la esfera superestructu-

ral y hace de ella el lugar de la formación del poder ideológico, diferente del poder político entendido en sentido estricto, y de los procesos de legitimación de la clase dominante.

Como se dijo al inicio, en el debate actual la contraposición continúa. A tal grado ha entrado en la práctica cotidiana la idea de que la sociedad civil sea lo anterior (y contrario) del Estado, que es necesario hacer un esfuerzo para convencerse que durante siglos la misma expresión fue usada para designar el conjunto de las instituciones y normas que hoy constituyen lo que se llama Estado, y que ya nadie podría llamar sociedad civil sin correr el riesgo de que se le malentendiera por completo. Naturalmente todo esto no sucedió por un capricho de los escritores políticos o por casualidad. No debe olvidarse que *societas civilis* traducía la χοινωνία πολιτιχή de Aristóteles, una expresión que designaba la ciudad como forma de comunidad diferente de la familia y superior a ella, como la organización de una convivencia que efectivamente tenía las características de la autosuficiencia y de la independencia que luego serán las características del Estado en todas sus formas históricas, pero que no se distinguía y jamás había sido conscientemente distinguida de la sociedad económica subyacente, siendo la actividad económica un atributo de la familia (de donde proviene el nombre de economía al gobierno de la casa). Que el Estado fuese definido como una forma de sociedad todavía podía considerarse correcto durante los siglos de la controversia entre el Estado y la Iglesia para la delimitación de las respectivas fronteras, controversia que estuvo representada por una parte y por la otra como un conflicto entre dos sociedades, la *societas civium* y la *societas fidelium;* tampoco es del

todo impropio cuando con la doctrina del derecho natural y con el contractualismo el Estado fue contemplado sobre todo en su aspecto de asociación voluntaria en defensa de algunos intereses fundamentales como la vida, la propiedad y la libertad. No debe olvidarse que la identificación tradicional del Estado con una forma de sociedad haya contribuido a retrasar la percepción de la distinción entre el sistema social en su conjunto y las instituciones políticas mediante las cuales se ejerce el dominio *(Herrschaft* en el sentido weberiano), distinción que ya se había acentuado más en la época moderna con el desarrollo de las relaciones económicas más allá del gobierno de la casa, de un lado, y del aparato de los poderes públicos, por otro. Sin embargo es un hecho que con Maquiavelo, que también por esto debe ser considerado como el fundador de la ciencia política moderna, el Estado ya no puede ser comparado de ninguna manera con una forma de sociedad y sólo por costumbre de escuela todavía puede ser definido como *societas civilis.* Cuando Maquiavelo habla del Estado se refiere al máximo poder que se ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y del aparato del que algunos hombres o grupos se sirven para adquirirlo o conservarlo. El Estado entendido de esta manera no es el Estado-sociedad sino el Estado-máquina. Después de Maquiavelo el Estado todavía puede ser definido como *societas civilis,* pero la definición se muestra cada vez más incongruente y confusa. La contraposición entre la sociedad y el Estado que se abre paso con el nacimiento de la sociedad burguesa, es la consecuencia natural de una diferenciación que se presenta en las cosas y al mismo tiempo de una consciente división de funciones, cada vez más nece-

saria, entre quien se ocupa de la "riqueza de las naciones" y quien se ocupa de las instituciones políticas, entre la economía política en un primer momento y la sociología en un segundo momento, de una parte, y la ciencia del Estado con todas las líneas de disciplinas afines, la *Polizeiwissenschaft* (ciencia de la policía), el *cameralismo,* la *estadística* en el sentido original del término, la ciencia de la administración, etcétera, de otra parte.

En estos años se ha cuestionado si la distinción entre la sociedad civil y el Estado que ha tenido lugar durante los dos últimos siglos todavía tenga alguna razón de ser. Se ha dicho que el proceso de emancipación de la sociedad frente al Estado fue seguido por un proceso inverso de reapropiación de la sociedad de parte del Estado; que el Estado, que se transformó de Estado de derecho en Estado social (de acuerdo con la expresión divulgada sobre todo por los juristas y politólogos alemanes), precisamente porque "social" difícilmente se distingue de la sociedad subyacente que él penetra completamente mediante la regulación de las relaciones económicas. Se ha notado, de otra parte, que a este proceso de estabilización de la sociedad ha correspondido un proceso inverso, pero no menos significativo de socialización del Estado a través del desarrollo de las diversas formas de participación en las alternativas políticas, el crecimiento de las organizaciones de masas que ejercen directa o indirectamente un poder político, por lo que la expresión "Estado social" no sólo puede ser entendido como estado que ha permeado la sociedad sino también como Estado que la sociedad ha permeado. Estas observaciones son correctas, sin embargo la contraposición entre la sociedad civil y el Estado continúa

utilizándose, cosa que refleja una situación real. Aun prescindiendo de la consideración de que los dos procesos del Estado que se hace sociedad y de la sociedad que se hace Estado son contradictorios, porque la realización del primero llevaría al Estado sin sociedad, es decir, al Estado totalitario y la realización del segundo a la sociedad sin Estado, o sea, a la extinción del Estado, los dos procesos están lejos de cumplirse y precisamente por su presencia simultánea a pesar de ser contradictorios no pueden llegar a su plena realización. Estos dos procesos están bien representados por las dos figuras del ciudadano participante y del ciudadano protegido que están en conflicto entre sí incluso en la misma persona: del ciudadano que mediante la participación activa siempre pide mayor protección al Estado y mediante la exigencia de protección refuerza aquel Estado del que quisiera adueñarse y que en cambio se vuelve su amo. Bajo este especto la sociedad y el Estado fungen como dos momentos necesarios, separados pero contiguos, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación.

III. ESTADO, PODER Y GOBIERNO

1. Para el estudio del Estado

Las disciplinas históricas

Para el estudio del Estado las dos fuentes principales son la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas. Que la historia de las instituciones pueda derivar de la historia de las doctrinas no quiere decir que las dos historias deban ser confundidas. Por ejemplo: una cosa es la historia de los parlamentos europeos, y otra la historia de los escritores parlamentarios. No hay duda de la importancia de la obra política de Aristóteles para el estudio de las instituciones políticas de las ciudades griegas, o el libro vi de las *Historias* de Polibio para el estudio de la constitución de la república romana; pero ninguno se conformaría con leer a Hobbes para conocer el ordenamiento de los primeros grandes estados territoriales de la época moderna, o a Rousseau para conocer el ordenamiento de las democracias modernas. Por lo demás, si el estudio de las obras de Aristóteles o de las historias de Polibio es importante para conocer el ordenamiento de las ciudades griegas y de la república romana, se necesitan otras fuentes, literarias y no literarias, desde la época antigua hasta la edad moderna, para

conocer a fondo los mecanismos muchas veces complejos mediante los cuales son instituidas o modificadas las relaciones de poder en un sistema político. Por razones fácilmente entendibles, pero fundamentalmente por la gran dificultad que presenta la recopilación de las fuentes, la historia de las instituciones se desarrolló después que la historia de las doctrinas, de manera que frecuentemente los ordenamientos de un sistema político determinado han sido conocidos o nos hemos conformado con conocerlos mediante la reconstrucción, e incluso la deformación o idealización, hecha por los escritores. Han sido identificados: Hobbes con el Estado absoluto, Locke con la monarquía parlamentaria, Montesquieu con el Estado limitado, Rousseau con la democracia, Hegel con la monarquía constitucional, etcétera.

La primera fuente para un estudio autónomo de las instituciones frente a las doctrinas está constituida por los historiadores: comentando a Tito Livio, Maquiavelo reconstruye la historia y el ordenamiento de las instituciones de la república romana; Vico, para reconstruir la historia civil de las naciones desde el estado ferino hasta los grandes estados de su tiempo, denuncia la arrogancia de los doctos "que desean que lo que saben sea tan antiguo como el mundo" [1744, ed. 1967, p. 72] y para su investigación desea comportarse "como si no hubiese libros en el mundo" [*ibid.*, p. 115].

Posterior al estudio de la historia viene el estudio de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, el conjunto de las normas que constituyen el derecho público (también una categoría doctrinal). Las primeras historias de las instituciones fueron historias del derecho, escritas por

juristas que frecuentemente tuvieron experiencia directa en los asuntos de Estado. Hoy la historia de las instituciones no sólo se ha emancipado de la historia de las doctrinas sino que ha ampliado el estudio de los ordenamientos civiles mucho más allá de las formas jurídicas que les han dado forma, y orienta sus investigaciones hacia el análisis del funcionamiento concreto en un determinado periodo histórico, de un instituto específico a través de los documentos escritos, los testimonios de los actores, el juicio de los contemporáneos, avanzando del estudio de un instituto fundamental como el parlamento y sus vicisitudes en los diversos países al estudio de institutos particulares, como el secretario de Estado, el intendente, el gabinete secreto, etcétera, mediante los cuales se logra describir el paso del Estado feudal a la monarquía absoluta, o la formación gradual del aparato administrativo, mediante el cual se reconstruye el proceso de formación del Estado moderno y contemporáneo.

Filosofía política y ciencia política

Por encima de su desarrollo histórico el Estado es estudiado en sí mismo, en sus estructuras, funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, etcétera, como un sistema complejo considerado en sí mismo y en sus relaciones con los otros sistemas contiguos. Hoy, convencionalmente, el inmenso campo de investigación está dividido entre dos disciplinas didácticamente diferentes: la filosofía política y la ciencia política. Como todas las distinciones convencionales, también ésta es lábil y discutible. Cuando Hobbes llamaba *philosophia civilis* (filosofía

civil) al conjunto de los análisis sobre el hombre en sus relaciones sociales en ella incluía una serie de consideraciones que hoy entrarían en la ciencia política; por el contrario, Hegel dio a sus *Principios de filosofía del derecho* [1821] el subtítulo de *staatwissenschaft im Grundrisse* "Principios de ciencia del Estado". En la filosofía política están comprendidos tres tipos de investigación: *a*) sobre la mejor forma de gobierno o sobre la óptima república; *b*) sobre el fundamento del Estado, o del poder político, con la consiguiente justificación (o injustificación) de la obligación política; *c*) sobre la esencia de la categoría de lo político o de la politicidad, con la disputa preponderante sobre la distinción entre la ética y la política. Estas tres versiones de la filosofía política están representadas ejemplarmente al inicio de la época moderna por tres obras que han dejado huellas indelebles en la historia de la reflexión sobre la política: la *Utopía* de Moro [1516], diseño de república ideal; el *Leviatán* de Hobbes [1651], que pretende proporcionar una justificación racional y por tanto universal de la existencia del Estado y de señalar los motivos por los cuales sus órdenes deben ser obedecidas; el *Príncipe* de Maquiavelo [1513], en el cual, por lo menos bajo una de sus interpretaciones, la única por lo demás que ha dado origen a un "ismo" (el maquiavelismo), se mostraría en qué consiste la propiedad específica de la actividad política y cómo se distingue, en cuanto tal, de la moral.

Hoy entendemos por "ciencia política" una investigación en el campo de la vida política que satisfaga estas tres condiciones: *a*) el principio de verificación o de falsificación como criterio de aceptabilidad de sus resultados; *b*) el uso de técnicas de la razón que permitan dar una explicación causal en sentido

fuerte y también en sentido débil del fenómeno indagado; *c*) la abstención o abstinencia de juicios de valor, la llamada "avaluatividad". Considerando las tres formas de filosofía política descritas anteriormente, obsérvese cómo a cada una le falta por lo menos una de las características de la ciencia política. La filosofía política como búsqueda de la óptima república no tiene carácter "avaluativo"; como indagación del fundamento último del poder no pretende explicar el fenómeno del poder sino justificarlo, operación que tiene por objeto calificar un comportamiento como lícito o ilícito, lo que no se puede hacer sin remitirse a valores; como investigación de la esencia de la política se aleja de toda verificación o falsificación empírica, en cuanto lo que se llama presuntuosamente esencia de la política deriva de una definición nominal y como tal no es verdadera ni falsa.

Punto de vista sociológico y jurídico

Por encima de la distinción de los dos campos llamados convencionalmente "filosofía" política y "ciencia" política, el tema del Estado puede ser abordado desde diversos puntos de vista. Con la *Doctrina general del Estado* [1910], de Georg Jellinek, entró por largo tiempo en el uso de las teorías del Estado la distinción entre doctrina sociológica y doctrina jurídica del Estado. Esta distinción se volvió necesaria luego de la tecnificación del derecho público y de la consideración del Estado como persona jurídica que había derivado de tal tecnificación. A su vez la tecnificación del derecho público era la consecuencia natural de la concepción del Estado como

Estado de derecho, como Estado concebido principalmente como órgano de producción jurídica, y en su conjunto como ordenamiento jurídico. Esta reconstrucción del Estado como ordenamiento jurídico, por lo demás, no había hecho olvidar que el Estado también era, a través del derecho, una forma de organización social y que como tal no podía ser separado de las sociedades y de las relaciones sociales subyacentes. De aquí la necesidad de una distinción entre el punto de vista jurídico, para reservarlo a los juristas que por lo demás habían sido durante siglos los principales artífices de los tratados sobre el Estado, y el punto de vista sociológico que habría debido valerse de la contribución de los sociólogos, de los etnólogos, de los estudiosos de las diversas formas de organización social: una distinción que no podría ser concebida antes del advenimiento de la sociología como ciencia general que engloba la teoría del Estado.

La distinción de Jellinek fue reconocida como una aportación importante, y fue acreditada por Max Weber, quien, partiendo precisamente de la *Doctrina general del Estado*, sostuvo la necesidad de distinguir el punto de vista jurídico del punto de vista sociológico. Jellinek había afirmado que la doctrina social del Estado "tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado", mientras que la doctrina jurídica se ocupa de las "normas jurídicas que en aquella existencia real deben manifestarse" [1900, trad. it., I, p. 73] y había basado la distinción en la contraposición, destinada a tener éxito, entre la esfera del ser y la esfera del deber ser. Weber, al iniciar el estudio de la sociología jurídica, de la cual es considerado uno de los fundadores, afirma que "cuando se habla de dere-

cho, ordenamiento jurídico, norma jurídica, es necesario un especial rigor para distinguir el punto de vista jurídico del punto de vista sociológico" [Weber 1908-20, trad, it., I, p. 309], una distinción que él traduce en la diferenciación entre validez ideal, de la que se ocupan los juristas, y validez empírica de las normas de la que se ocupan los sociólogos. Para Weber, esta distinción era una premisa indispensable para hacer entender que se ocuparía del Estado como sociólogo y no como jurista. Tal estudio se vuelve un capítulo de la teoría de los grupos sociales, de los cuales una especie son los grupos políticos, que a su vez se vuelven estados (en el sentido de "Estado moderno") cuando están dotados de un aparato administrativo que logra con éxito apropiarse del monopolio de la fuerza en un determinado territorio. Únicamente con Kelsen [1922], que critica el doble punto de vista de Jellinek (que llama *Zweiseitentheorie* –teoría dual–), el Estado se resuelve totalmente en el ordenamiento jurídico y por tanto desaparece como entidad consistente en la producción y ejecución de normas jurídicas. De todas las tesis kelsenianas la reducción radical del Estado a ordenamiento jurídico es la que ha tenido menos éxito.

Con la transformación del puro Estado de derecho en Estado social, las teorías meramente jurídicas del Estado, condenadas como formalistas, han sido abandonadas por los mismos juristas, y han tomado fuerza los estudios de sociología política que tienen por objeto el Estado como forma compleja de organización social (de los cuales el derecho sólo es uno de los elementos constitutivos).

Funcionalismo y marxismo

Entre las teorías sociológicas del Estado, dos han acaparado el campo en estos últimos años, con frecuencia en polémica entre sí, pero más a menudo ignorándose, yendo cada una por su propio camino como si la otra no existiese: la teoría marxista y la teoría funcionalista, esta última dominante en la *political science* norteamericana, pero que también ha tenido gran influencia en Europa y ha sido tomada durante años como la ciencia política por excelencia. Entre las dos teorías existen diferencias respecto a la concepción de la ciencia en general como en referencia al método; pero la diferencia fundamental radica en la ubicación del Estado en el sistema social considerado en su conjunto. La concepción marxista de la sociedad distingue en toda sociedad histórica, por lo menos desde una cierta etapa del desarrollo económico, dos momentos, que no son puestos en el mismo nivel con respecto a su fuerza determinante y su capacidad de condicionar el desarrollo del sistema y el paso de un sistema a otro: la base económica y la superestructura. Las instituciones políticas, en una palabra el Estado, pertenecen al segundo momento. El momento subyacente que comprende las relaciones económicas, caracterizadas en toda época por una determinada forma de producción, es el momento determinante, aunque no siempre, de acuerdo con algunas interpretaciones, dominante; al contrario, la concepción funcionalista (que proviene de Parsons) concibe el sistema global en su conjunto dividido en cuatro subsistemas *(patter-maintenance, goal-attainment, adaptation, integration)*, caracterizados por las funciones igualmente esenciales que cada uno desem-

peña para la conservación del equilibrio social, y en cuanto tales recíprocamente interdependientes. Al subsistema político corresponde la función del *goal-attainment*, lo cual quiere decir que la función política realizada por el conjunto de las instituciones que constituyen el Estado es una de las cuatro funciones fundamentales de todo sistema social. Es verdad que también en la concepción marxista la relación entre base económica y superestructura política es una relación de accción recíproca, pero es válida la idea (sin la cual una de las características esenciales de la teoría marxista vendría a menos) de que la base económica a pesar de todo sea en última instancia determinante. En la teoría funcionalista no existe diferencia de niveles entre las diversas funciones de las que todo sistema social no puede dejar de prescindir. En todo caso, el subsistema al que se le atribuye una función preponderante no es el subsistema económico sino el cultural, porque la mayor fuerza cohesiva de todo grupo social dependería de la adhesión a los valores y a las normas establecidas, a través del proceso de socialización de un lado (interiorización de los valores sociales) y de control social de otro lado (observancia de las normas que regulan la generalidad de los comportamientos).

Las dos diversas, más aún, opuestas concepciones pueden ser llevadas al diferente problema de fondo que se plantean y pretenden resolver: mientras la teoría funcionalista, especialmente su versión parsoniana, está dominada por el tema hobbesiano del orden, la teoría marxista está dominada por el tema de la ruptura del orden, por el paso de un orden a otro, concebido como paso de una forma de producción a otra, mediante la explosión de las

contradicciones internas del sistema, especialmente de la contradicción entre fuerzas productivas y relaciones de producción; mientras la primera se preocupa esencialmente del problema de la conservación social, la segunda se preocupa fundamentalmente del cambio social. Los cambios que le interesan a la teoría funcionalista son los que se presentan dentro del sistema y que éste tiene la capacidad de absorber mediante pequeños ajustes previstos por el mecanismo mismo del sistema. Marx y los marxistas siempre han preconizado, analizado y prefigurado el gran cambio, que pone en crisis un sistema determinado y crea, por medio de un salto cualitativo, otro. De acuerdo con el lugar común (pero no por esto erróneo) del pensamiento sociológico, la gran división es la que opone los sistemas que destacan el momento de la cohesión a los sistemas que subrayan el momento de antagonismo, los sistemas llamados integracionistas a los sistemas nombrados conflictualistas. Difícilmente se encontraría en la historia del pensamiento sociológico dos prototipos de esta gran división más puros que el marxismo y el funcionalismo. Se puede agregar que la concepción funcionalista es en ciertos aspectos semejante a aquella contra la que Marx desencadenó una de sus batallas teóricas más célebres, la concepción de la economía clásica de acuerdo con la cual la sociedad civil, a pesar de los conflictos que la sacuden, obedece a una especie de orden preestablecido, y goza de las ventajas de un mecanismo, el mercado, orientado a mantener el equilibrio mediante un ajuste continuo de los intereses en competencia.

En los últimos años el punto de vista que ha terminado por prevalecer en la representación del Estado es el sistémico derivado, aunque con poco rigor

y con algunas variantes, de la teoría de sistemas *(in primis,* en primer lugar, David Easton y Gabriel Almond). La relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda-respuesta *(input-output)*. La función de las instituciones políticas es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas en respuestas. Las respuestas de las instituciones políticas son dadas bajo forma de decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad; a su vez tales respuestas influyen en la transformación del ambiente social, del que, dependiendo de la manera en que son dadas las respuestas, nacen nuevas demandas en un proceso de cambio continuo, que puede ser gradual cuando existe correspondencia entre demanda y respuesta, y puede ser brusco cuando debido a una sobrecarga de las demandas sobre las respuestas se interrumpe el flujo de retroalimentación; esto conlleva a que las instituciones políticas vigentes al no lograr ya dar respuestas satisfactorias sufren un proceso de transformación que puede llegar a la fase final de su cambio completo. La representación sistémica del Estado es perfectamente compatible con las dos teorías generales de la sociedad de las que hablé poco antes, pero no cambia la diferente interpretación de la función del Estado en la sociedad. La representación sistémica del Estado intenta proponer un esquema conceptual para analizar la manera en que las instituciones políticas funcionan, la forma en que cumplen las funciones que les son propias, y cuál sea su interpretación.

Estado y sociedad

Lo que ha cambiado, que incluso se ha invertido completamente en el curso de la reflexión secular sobre el problema del Estado, es la relación entre el Estado y la sociedad. Durante siglos la organización política fue el objeto por excelencia de toda consideración sobre la vida social del hombre, sobre el hombre como animal social, como πολιτιχὸν ζῷον, donde πολιτιχόν estaba comprendido sin diferenciación del doble significado actual de "social" y "político". Con esto no se quiere decir que el pensamiento antiguo no haya resaltado la existencia de formas asociativas humanas diferentes del Estado, pero la familia es tomada en cuenta por Aristóteles como la primera forma embrional e imperfecta de la πόλις y su estudio es ubicado al inicio de la *Política*. Por lo que hace a las otras formas de sociedad o χοινωνίαι, que son constituidas por acuerdo o por necesidad de los individuos con objeto de alcanzar fines particulares, son abordadas por el mismo Aristóteles en el capítulo de la *Etica nicomaquea* dedicado a la amistad, y precisamente en cuanto son formas para el logro de fines particulares, la navegación de parte de los navegantes, la victoria en la guerra de parte de los hombres de armas, el placer y la molicie de parte de quienes se reúnen en un banquete, están subordinadas a la sociedad política que no se orienta a una utilidad particular o momentánea sino a la utilidad general y durable que involucra a toda la vida del hombre [1160 *a*]. La relación entre la sociedad política que únicamente es la *societas perfecta* y las sociedades particulares es una relación entre el todo y sus partes, en la que el todo, el ente que engloba, es la πόλις, las partes englobadas son la

familia y las asociaciones. En todo el estudio de la política hasta Hegel incluido, esta relación entre el Estado y las sociedades menores o parciales es constante. En el *Leviatán* de Hobbes [1651], además del capítulo sobre la familia y la sociedad patronal, que es común a todos los tratados de política de aquel tiempo, hay también un capítulo (el XXII) sobre las sociedades parciales llamadas grecamente *systems,* de las cuales se presenta una rica ejemplificación con una tipología, que hoy constituiría uno de los capítulos principales de un tratado de sociología; la teoría política de Hegel, como es presentada en la tercera parte de los *Lineamientos de filosofía del derecho* [1821], es una teoría del Estado como momento culminante del espíritu objetivo, culminante en cuanto resuelve y supera los dos momentos anteriores de la familia y de la sociedad civil, y donde es ubicado, entre otros, el estudio de las corporaciones, típicas sociedades parciales con fines particulares en el sentido tradicional. Con la emancipación de la sociedad civil-burguesa, en el sentido marxista, o de la sociedad industrial, en el sentido saintsimoniano, frente al Estado, la relación entre instituciones políticas y sociedad se invierte. Paulatinamente la sociedad en sus diversas articulaciones se vuelve el todo del que el Estado, considerado de manera restringida como el aparato coactivo con el que un sector de la sociedad ejerce el poder sobre otro sector, es degradado en parte. Si el curso de la humanidad hasta ahora se ha desarrollado de las sociedades menores como la familia al Estado, ahora finalmente, de un lado, con el descubrimiento de las leyes económicas que permiten al hombre una convivencia armónica con la mínima necesidad de un aparato coercitivo y por tanto de

poder político, de otro lado, con el desarrollo de la organización industrial de la que se ocupan los científicos junto con los propios industriales que de ahora en adelante podrán prescindir de la espada de César, se desarrollará un proceso inverso, del Estado opresivo a la sociedad liberada. De este cambio nace una de las ideas dominantes del siglo XIX, común tanto al socialismo utópico como al socialismo científico, lo mismo a las diversas formas de pensamiento libertario que al pensamiento liberal en sus expresiones más radicales, de la inevitable extinción del Estado o por lo menos de su reducción a los términos mínimos. Por lo que se refiere a los estudios del Estado, éstos se vuelven cada vez más parciales con respecto al análisis general de la sociedad. Pocos años después de la muerte de Hegel se edita el *Cours de philosophie positive* (1830-42) que culmina en la teoría general de la sociedad o sociología del que el tema del Estado constituye tan sólo una parte. En la misma Alemania de Hegel, con Lorenz von Stein desaparece la *gesamte Staatswissenschaft* "ciencia general del Estado", y a una *Staatswissenschaft,* "ciencia del Estado", cada vez más restringida en su objeto y reducida a un estudio del Estado diferente de la sociedad global, se contrapone una *Gesellschaftswissenschaft,* "ciencia de la sociedad". Hoy la sociología política es una parte de la sociología general; la ciencia política es una de las ciencias sociales; el Estado como sistema político es con respecto al sistema social un subsistema.

De parte de los gobernantes o de los gobernados

Al lado de las diferentes maneras de considerar el problema del Estado que hemos examinado hasta

aquí con respecto al objeto, el método, al punto de vista, a la concepción del sistema social, es necesario mencionar una contraposición que generalmente es descuidada, pero que divide en dos campos opuestos las doctrinas políticas quizá más que cualquier otra dicotomía: nos referimos a la contraposición que deriva de la diversa posición que los escritores adoptan con respecto a la relación política fundamental, gobernantes-gobernados, o soberano-súbdito, o Estado-ciudadanos, relación que generalmente es considerada como una relación entre superior e inferior, salvo en una concepción democrática radical donde gobernantes y gobernados se identifican por lo menos idealmente en una sola persona y el gobierno se resuelve en el autogobierno. Al considerar la relación política como una relación específica entre dos sujetos de los cuales uno tiene el derecho de mandar, otro el deber de obedecer, el problema del Estado puede ser tratado fundamentalmente desde el punto de vista del gobernante o desde el punto de vista del gobernado: *ex parte principis* (de la parte del príncipe) o *ex parte populi* (de la parte del pueblo). En realidad por una larga tradición que va del *Político* de Platón al *Príncipe* de Maquiavelo, de la *Ciropedia* de Xenofonte al *Princeps christianus* de Erasmo (1515), los escritores políticos han tratado el problema del Estado principalmente desde el punto de vista de los gobernantes: temas esenciales, el arte de gobernar bien, las virtudes, habilidades o capacidades que se piden al buen gobernante, las diversas formas de gobierno, la distinción entre buen gobierno y mal gobierno, la fenomenología de la tiranía en sus más diversas formas, derechos, deberes, prerrogativas de los gobernantes, las diferentes funciones del Es-

tado y los poderes necesarios para desempeñarlos correctamente, los diversos segmentos de la administración, conceptos fundamentales como *dominium* (dominio), *imperium* (imperio), *maiestas* majestad), *autoritas* (autoridad), *potestas* (potestad) y *summa potestas* (potestad suprema), todos los cuales se refieren a uno solo de los dos sujetos de la relación, al que está arriba y que de tal manera se vuelve el verdadero sujeto activo de la relación, el otro es tratado como el sujeto pasivo, la materia con respecto a la forma (formante). No es que haya permanecido completamente ausente la otra perspectiva, la sociedad política contemplada desde abajo, desde los intereses, las necesidades, los derechos de los destinatarios de los beneficios (o maleficios según los casos) del gobierno; pero la persistencia o insistencia de ciertas metáforas, el pastor que presupone una grey, el *gubernator* (gobernador en el sentido original de "timonel") que presupone una chusma, el padre que presupone hijos menores de edad y que necesitan protección, el amo que presupone esclavos, muestran más que una larga ejemplificación el sentido y la dirección preponderantes en los siglos pasados del discurso político. También la metáfora utilizada por Platón en el *Político* del gobernante-tejedor –"el fin de la tela de la acción política es un buen tejido" [311 *b*]– no sale de esta perspectiva: el arte de tejer es el que "indica a cada quien cuáles son las obras que deben terminarse" [*ibid.*, 308 *e*].

El cambio, el descubrimiento de la otra cara de la Luna, se presenta al inicio de la época moderna con la doctrina de los derechos naturales que pertenecen al individuo. Estos derechos son anteriores a la formación de cualquier sociedad política y por tanto

de cualquier estructura de poder que la caracteriza. A diferencia de la familia o de la sociedad patronal, la sociedad política comienza a ser entendida fundamentalmente (anteriormente también había estado en la época clásica) como un producto voluntario de los individuos que deciden con un acuerdo recíproco vivir en sociedad e instituir un gobierno. Johannes Althusius, uno de los mayores artífices de esta nueva forma de ver las cosas, define la política de la siguiente manera: "La política es el arte por medio del cual los hombres se asocian con objeto de instaurar, cultivar y conservar entre sí la vida social. Por tal motivo se define simbiótica" [1603, ed. 1932, I, 1]. Althusius parte de los "hombres" y se mueve a través de la obra de los hombres hacia la descripción de la comunidad política. El punto de partida de Aristóteles, que predominó durante siglos, es exactamente lo opuesto: "Es evidente. . . que el Estado existe por naturaleza [y por tanto no es instituido por los hombres] y que es anterior a cualquier individuo" [*Política*, 1253*a*, 25]. ¿Qué implica este cambio del punto de partida, aunque Althusius no lo llevó a sus últimas consecuencias? Implica la relevancia dada a los problemas políticos que son diferentes de los tratados normalmente por quien se pone *ex parte principis:* la libertad de los ciudadanos (de hecho o de derecho, civil o política, negativa o positiva) y no el poder de los gobernantes; el bienestar, la prosperidad, la felicidad de los individuos tomados uno por uno, y no solamente la potencia del Estado; el derecho de resistencia a las leyes injustas, y no sólo el deber de obediencia (activa o pasiva); la articulación de la sociedad política en partes incluso contrapuestas (los partidos que ya no son juzgados exclusivamente como facciones que dañan el

tejido del Estado), y no sólo su unidad compacta; la división y contraposición vertical y horizontal de los diferentes centros de poder y no únicamente el poder en su concentración y centralización; el mérito de un gobierno que debe buscarse más en la cantidad de derechos de los que goza el individuo que en la medida de los poderes de los gobernantes. Para Locke, la finalidad del gobierno civil es la garantía de la propiedad que es un derecho individual, cuya formación es anterior al nacimiento del Estado; para Spinoza y Rousseau es la libertad, no la *libertas* que Hobbes leía en los muros de las ciudades fortificadas, e interpretaba correctamente como independencia frente a las otras ciudades (la autosuficiencia de la que había hablado Aristóteles). La más alta expresión práctica de esta mutación son las Declaraciones de los derechos norteamericanas y francesas, en las cuales está enunciado solemnemente el principio de que el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno, un principio que no sólo ha influido en todas las constituciones que vinieron después, sino también la reflexión sobre el Estado. Tal principio se ha vuelto, por lo menos idealmente, irreversible. En la reflexión política, por lo menos de la Revolución francesa en adelante, la modificación más importante ha sido la que se refiere a la idea de "cambio", en el sentido del libro v de la *Política* aristotélica, es decir, del paso de una forma de gobierno a otra. Considerado este paso generalmente como un mal (conclusión lógica de una doctrina política que durante siglos privilegió y exaltó la estabilidad y juzgó a la guerra civil como el peor de los males), adquiere un valor positivo de parte de los movimientos revolucionarios que miran en el cambio el inicio de una

nueva era; así como la guerra civil representa la crisis del Estado vista *ex parte principis,* la revolución, interpretada positivamente, representa la crisis del Estado contemplada *ex parte populi.*

2. El nombre y la cosa

Origen del nombre

Es indiscutible que la palabra "Estado" se impuso por la difusión y el prestigio del *Príncipe* de Maquiavelo. Como se sabe, la obra comienza con las siguientes palabras: "Todos los estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados" [1513, ed. 1977, p. 5]. Esto no quiere decir que la palabra fue introducida por Maquiavelo. Minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de "Estado", en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *status* de "situación" a "Estado" en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *status rei pubblicae.* El mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase precisamente al comienzo de la obra si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso corriente.

Ciertamente, con el autor de *El Príncipe* el término "Estado" sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando:

civitas que traducía el griego πόλις, y *res publica,* con lo que los escritores romanos designaban al conjunto de las instituciones políticas de Roma, precisamente de la *civitas.* El largo camino se demuestra por el hecho de que, todavía a finales del siglo XVI, Jean Bodin intitulara su tratado político *De la république* [1576], dedicado a todas las formas de Estado y no sólo a las repúblicas en sentido restringido, y que en el siglo XVII Hobbes usará preponderantemente los términos *civitas* en las obras latinas y *commonwealth* en las obras inglesas en todas las acepciones en las cuales hoy se usa "Estado". No es que los romanos no conociesen y usaran el término *regnum* para señalar un ordenamiento diferente del de *civitas,* un ordenamiento regido por el poder de uno solo, pero a pesar de que fuese bastante clara la distinción entre el gobierno de uno solo y el gobierno de un cuerpo colectivo, jamás tuvieron una palabra que sirviese para designar el género, del que *regna* y *res publica* en sentido restringido fuesen las especies, de suerte que *res publica* fue usada a la vez como especie y como género: "Cum penes unum est omnium summa rerum, regem illum unum vocamus et regnum eius rei publicae status" [Cicerón, *De re publica,* I, 26, 42]. Por lo demás, la misma historia romana ofrecía un ejemplo altamente significativo y perfectamente reconocido del paso de una forma de régimen político a otro, en la transición del *regnum* a la *res publica,* de la *res publica* al *principatus.* Cuando, durante el dominio de César, Cicerón escribe: "rem publicam verbo retinemus, re ipsa vero iam pridem amisimus" [*ibid.,* V, I, 2] muestra estar perfectamente consciente del sentido ambiguo del término *res publica* y de tener bien clara la distinción entre la república como forma de go-

bierno específica, o sea, como la forma de gobierno de la Roma "republicana", y otras posibles formas de gobierno. La única palabra de género conocida por los antiguos para señalar las diversas formas de gobierno era *civitas,* pero ya en Europa en tiempos de Maquiavelo, el término *civitas* debía haberse considerado, especialmente para quien hablaba en vulgar, como cada vez más inadecuado para representar la realidad de los ordenamientos políticos que territorialmente se extendían mucho más allá de los muros de una ciudad, incluidas las repúblicas que tomaban el nombre de una ciudad, como la república de Venecia; la necesidad de disponer de un término de género más acorde para representar la situación real debió ser más fuerte que el vínculo de una larga y reconocida tradición. De aquí el éxito del término "Estado" que pasó a través de cambios no del todo claros de un significado genérico de situación a un significado específico de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de situación de mando sobre sus habitantes, como aparece en el propio fragmento de Maquiavelo, en el que el término "Estado" apenas introducido, inmediatamente es acompañado del término "dominio". A pesar de la novedad del fragmento en el que "Estado" es usado como el término de género, y "república", como el término de especie, para señalar una de las dos formas de gobierno, y la importancia que ha tenido para la formación del léxico que se usa hasta ahora, el significado tradicional de estos términos no es abandonado del todo por Maquiavelo, y su uso continúa siendo común, como lo muestra el siguiente fragmento de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio,* en el que Maquiavelo aborda el tema de las formas de gobierno, teniendo como guía

a Polibio: "Algunos de los que han escrito de las repúblicas distinguen tres clases de gobierno que llaman principado, notables y popular, y sostienen que los legisladores de una ciudad deben preferir al que juzguen más a propósito" [1513-19, ed. 1977, página 130].

Argumentos en favor de la discontinuidad

El problema del nombre "Estado" no sería tan importante si la introducción del nuevo término en los umbrales de la época moderna no hubiese dado ocasión para sostener que no solamente corresponde a una necesidad de claridad terminológica sino que resolvió la exigencia de encontrar un nombre nuevo para una realidad nueva: la realidad del Estado precisamente moderno que debe considerarse como una forma de ordenamiento tan diferente de los ordenamientos anteriores que ya no puede ser llamado con los nombres antiguos. Efectivamente, es una opinión muy difundida y sostenida con autoridad por los historiadores, juristas y escritores políticos que con Maquiavelo no únicamente se inicia el éxito de una palabra sino la reflexión sobre una realidad desconocida para los escritores antiguos, y de la cual la nueva palabra es un ejemplo, de manera que sería oportuno hablar de "Estado" únicamente para las formaciones políticas que nacen de la crisis de la sociedad medieval, y no para los ordenamientos anteriores. Dicho de otro modo: el término "Estado" debería usarse con cuidado para las organizaciones políticas que existieron antes del ordenamiento que de hecho fue llamado por primera vez "Estado"; el nombre nuevo

no es más que el símbolo de una cosa nueva. Frecuentemente el debate ha asumido la forma de una respuesta a preguntas de este tipo: "¿Existió una sociedad política que pueda llamarse "Estado" antes de los grandes estados territoriales con los cuales comienza la historia del Estado moderno?" O bien: "¿El adjetivo 'moderno' es necesario para distinguir una realidad que nació con el nombre 'Estado' y para la cual, en consecuencia, cualquier otra aclaración es inútil?" O incluso: "¿Qué cosa agrega el denso significado de 'Estado' al adjetivo 'moderno', que no esté ya en el sustantivo que ciertamente los antiguos no conocían?"

Preguntas de este tipo se enlazan con un problema todavía más amplio y sobre el cual las respuestas son infinitamente variadas y radicalmente contrastantes: el problema del origen del Estado. Entre los historiadores de las instituciones que han descrito la formación de los grandes estados territoriales sobre la disolución y transformación de la sociedad medieval hay una tendencia a sostener la continuidad entre los ordenamientos de la Antigüedad y del medievo y los de la época moderna, y por tanto a considerar el Estado como una formación histórica que no sólo no ha existido siempre, sino que nació en una época relativamente reciente. No faltan los argumentos en favor de una tesis de este tipo. El mayor argumento es el proceso inexorable de concentración del poder de mandar en un territorio determinado incluso muy vasto, que se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley, que a diferencia de la costumbre proviene de la voluntad del soberano, y el aparato coactivo necesario para la aplicación del derecho contra los reticentes; pero también a través del reordenamiento de la imposición y de la exención fiscal, necesarios para el ejercicio efectivo de los poderes que van haciéndose cada vez más grandes. Quien describió con extraordinaria lucidez este fenómeno fue Max Weber que contempló en el proceso de formación del Estado moderno un fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de servicio, como las armas, el cual corre paralelamente al proceso de expropiación de los medios de producción poseídos por los artesanos de parte de los poseedores de capital. De esta observación deriva la concepción weberiana, que ya se ha vuelto *communis opinio* (opinión común), del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza.

Cualesquiera que sean los argumentos en favor o en contra de la continuidad de una organización política de la sociedad, la cuestión de si el Estado existió siempre o si se puede hablar de Estado solamente a partir de una cierta época es un asunto cuya solución depende únicamente de la definición del Estado de la que se parte: si se da una definición amplia o restringida. La preferencia por una definición depende de criterios de oportunidad y no de verdad. Se sabe que cuanto más numerosas son las connotaciones de un concepto tanto más se restringe el campo que él denota, es decir, su extensión. Quien considera como elemento constitutivo del concepto de Estado un determinado aparato administrativo y la realización de ciertas funciones que sólo el Estado moderno desempeña, forzosa-

mente deberá sostener que la πόλις griega no es un Estado, que la sociedad feudal no tenía un Estado, etcétera. El problema real del que debe preocuparse quien tenga interés por entender el fenómeno del ordenamiento político no es si el Estado existe como tal únicamente de la época moderna en adelante, sino más bien si encuentra semejanzas y diferencias entre el llamado Estado moderno y los ordenamientos anteriores, si deben resaltarse más unas que otras, cualquiera que sea el nombre que quiera darse a los diferentes ordenamientos. Quien considere que sólo puede hablarse de Estado cuando se hace referencia a los ordenamientos políticos sobre los que trataron Bodin, Hobbes o Hegel, se comporta de esta manera porque observa más la discontinuidad que la continuidad, más las diferencias que las semejanzas; quien habla indiferentemente de Estado tanto en referencia al Estado de Bodin como en el caso de la πόλις griega, contempla más las analogías que las diferencias, más la continuidad que la discontinuidad. Al poner la cuestión en estos términos, se debe ir más allá del propio léxico para ubicar y describir los cambios que se presentaron en el paso de una forma de ordenamiento a otra, lo que permaneció y lo que cambió, los elementos de discontinuidad, y los elementos de continuidad sin que sorprenda la apariencia de un nombre nuevo.

Argumentos en favor de la continuidad

Si en favor de la discontinuidad son válidos los argumentos anteriormente indicados, para la continuidad son válidos otros argumentos igualmente fuertes. Ante todo la constatación de que un tratado

de política como el de Aristóteles orientado al análisis de la ciudad griega no ha perdido nada de su eficiencia descriptiva y explicativa con respecto a los ordenamientos políticos que se fueron dando de entonces a la fecha. Piénsese, por ejemplo, en la tipología de las formas de gobierno que ha llegado hasta nosotros y que ha sido utilizada, si bien con correcciones y adaptaciones, por los mayores escritores políticos que han hecho objeto de sus reflexiones al Estado moderno. O, para dar otro ejemplo, en la definición que da Aristóteles de "constitución" (πολιτεία), como ordenamiento de las magistraturas, y en las magistraturas que constituyen el ordenamiento de una ciudad, en la distribución de los cargos y de las funciones que permiten análisis comparados con los ordenamientos políticos modernos. O bien, considérese el análisis de los cambios, es decir, de las diversas formas de transición de una forma de gobierno a otra, al que está dedicado el libro v, un análisis en el que cualquier lector de hoy puede encontrar elementos útiles de confrontación con fenómenos semejantes a los que siempre han estado expuestos los estados en el curso de su evolución histórica. De manera semejante las relaciones entre las ciudades griegas, caracterizadas por guerras, represalias, treguas, tratados de paz que se reproducen a un nivel cuantitativamente superior, pero no cualitativamente diferente, en las relaciones entre los estados de la época moderna en adelante. Quien lea el *De iure belli ac pacis* (Derecho de guerra y de paz) de Grocio [1625], no deberá sorprenderse si se topa con una gran cantidad de ejemplos de *ius gentium* (derecho de gentes) tomados del mundo antiguo cuando los estados modernos, en el sentido que le atribuyen a esta expresión los modernistas, toda-

vía no existían. Así como la *Política* de Aristóteles para las relaciones internas, también las *Historias* de Tucídides para las relaciones externas son todavía hoy una fuente inagotable de enseñanzas, de puntos de referencia y de comparación. Por lo demás, el propio Maquiavelo leyó y comentó la historia romana, no como un historiador, sino como un estudioso de política para derivar enseñanzas prácticas aplicables a los estados de su tiempo. El estudio de la historia romana través de los grandes historiadores, de Tito Livio a Tácito, siempre ha sido una de las fuentes principales del estudio de la política que acompaña la formación y crecimiento del Estado moderno. También Montesquieu escribió sus *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos* [1734]. Rousseau dedica la última parte del *Contrato social* [1762] a un examen de las magistraturas romanas, los comicios, el tribunado, la dictadura, la censura, no con el objeto de desfogar una fácil e inútil erudición sino fundamentalmente para mostrar su perenne vitalidad. No podría explicar esta continua reflexión sobre la historia antigua y las instituciones de los antiguos si en un cierto momento del desarrollo histórico se hubiese dado una fractura tal que hubiese dado origen a un tipo de organización social y política incomparable con las del pasado, tan incomparable que él solo mereciera el nombre de "Estado".

El mismo discurso se puede hacer y se ha hecho para el largo periodo de historia que va de la caída del imperio romano al nacimiento de los grandes estados territoriales, y para el cual se ha presentado con interés particular la cuestión de la continuidad, tanto al inicio, es decir, en referencia a la sociedad y a las instituciones económicas y sociales del bajo

imperio, con dos preguntas diferentes: "¿el bajo imperio ya contiene algunos elementos del medievo o bien el alto medievo conserva residuos de la Antigüedad clásica?; como al final, en el proceso de siempre mayor concentración del poder que da origen a la realidad y a la idea de Estado que sobreviven hasta hoy. Una vez más, nada muestra con mayor claridad la relatividad de la noción de continuidad histórica que la disputa sobre la larga época de transición y de supuesta decadencia (la "barbarie que regresa" de Vico) que habría sido el medievo: ¿continuidad respecto a qué cosa? ¿En referencia a las instituciones políticas como la organización del poder central o con respecto a las instituciones económicas como la gran propiedad territorial y el modo de tenencia de la tierra?; ¿hay continuidad entre las ciudades romanas y las medievales, entre los *collegia* (colegios) y las corporaciones? Sobre todo, por lo que hace a la organización política, ¿se puede hablar propiamente de Estado, que implica la idea de la unidad del poder en un determinado territorio, en una sociedad fraccionada y policéntrica como la de los primeros siglos, en la época de los reinos bárbaros en los que las principales funciones que ahora se suelen atribuir al Estado y sirven para caracterizarlo son desempeñadas por poderes periféricos, donde no hay distinción ni abajo ni arriba entre el poder propiamente político y el poder económico, donde las relaciones de derecho público están reguladas por institutos típicos del derecho privado como el contrato, que es una relación de *do ut des* (doy y das), donde predominan las relaciones personales sobre las territoriales, de acuerdo con la conocida distinción entre el *Personen Verbandstaat* y el *institutioneller Flächenstaat?;* ¿dónde

disminuye y se diluye la idea abstracta de Estado tan bien designada por el término latino *res publica* y el Estado cada vez más es identificado en el poder personal de un hombre investido por deseo divino del mando sobre otros hombres? Así y todo, también en el alto medievo no decae la idea del *regnum* y del *imperium*, o sea, de un poder que es el único autorizado para ejercer en última instancia la fuerza, porque tiene como fin supremo de su preeminencia el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia *(rex a recte regendo)*: dos funciones que no pueden ser realizadas más que por quien posee un poder coactivo superior y legítimo, y precisamente porque es de esta manera, como observó Marc Bloch, ha conservado durante siglos un vigor que sobrepasó el sistema de la sociedad feudal, y se volvió uno de los principios básicos del estudio del Estado que llega hasta nuestros días. Así y todo, es precisamente durante el medievo cuando los juristas elaboran la concepción jurídica del Estado que no era desconocida para la teoría política romana (recuérdese el *Coetus multitudinis iuris consensu* de Cicerón), pero que solamente a través de la elaboración de los primeros comentadores del *Corpus iuris* llega intacta casi hasta hoy, la relación entre *lex* y *rex* (ley y rey), la teoría de la soberanía como independencia *(superiorem non recognoscens)* y por tanto como poder de dictar leyes sin autorización (la ciudad *sibi princeps* que reproduce el sentido del *αὐτοχράτης* griego), y que mediante las diferentes interpretaciones de la *lex regia de imperio*, pone en discusión el problema del fundamento del poder. Pertenece a los estudios medievales y atraviesa toda esa época uno de los temas más constantes de la teoría política, la distinción entre rey y tirano, que a fin de cuentas

es el problema del buen gobierno. Éste es uno de los temas principales del *Polycraticus*, de John of Salisbury (siglo XII), y luego de uno de los más conocidos tratados de Bartolo da Sassoferrato *(Tractatus de regimine civitatis* y de Coluccio Salutati *(De tyranno* finales del siglo XIV) con el cual se llega a los umbrales de la época moderna. En fin, a través del debate sobre el fundamento del poder puesto en términos jurídicos nace la idea del contrato social y del contrato de sujeción, destinada a inspirar las doctrinas contractualistas que tanta parte tuvieron en el debate sobre el origen y fundamento del Estado en la época moderna; doctrinas que el siglo XIX rechazó pero que hoy se han vuelto de nuevo de gran actualidad porque son útiles para explicar la función mediadora de los grandes conflictos sociales, propia del Estado contemporáneo, más que las teorías orgánicas del Estado en nombre de las cuales el contractualismo fue abandonado.

¿Cuándo nació el Estado?

Por lo demás, incluso quien considera que el concepto de Estado y la correspondiente teoría deban ser tan amplios que abarquen ordenamientos diferentes del Estado moderno y anteriores a él, y en consecuencia no tienen ninguna dificultad en disociar el origen del nombre del origen de la cosa, no puede dejar de plantearse el problema de si el Estado existió siempre o si es un fenómeno histórico que aparece en un cierto momento de la evolución de la humanidad. Una tesis recorre con extraordinaria continuidad toda la historia del pensamiento político: el Estado, entendido como ordenamiento

político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa). Mientras para algunos historiadores contemporáneos, como hemos dicho, el nacimiento del Estado señala el inicio de la época moderna, de acuerdo con esta más antigua y común interpretación el nacimiento del Estado representa el paso de la época primitiva, dividida en salvaje y bárbara, a la época civil, donde "civil" significa al mismo tiempo "ciudadano" y "civilizado" (Adam Ferguson). En toda la tradición iusnaturalista el estado de naturaleza que es anterior al estado civil es representado indiferentemente como una condición de aislamiento puramente hipotética o como la situación en la cual habrían vivido los pueblos primitivos y viven hasta hoy los salvajes; en ambos casos, como la condición en la que los hombres viven cuando todavía no ha surgido el Estado llamado no por casualidad, en antítesis al estado de naturaleza, *societas civilis* (civil, precisamente, como no natural y al mismo tiempo como no salvaje). Para Vico la primera forma de Estado en sentido estricto está precedida por el estado ferino (asocial) y por el estado de las familias, que es un estado social, pero todavía no es propiamente político, y nace cuando después de la revuelta de los "sirvientes" los jefes de familia se ven obligados a unirse y a dar vida a la primera forma de Estado, la república aristocrática.

Una conocida variante de esta tesis es la de los primeros antropólogos, como Charles Morgan, adoptada y divulgada por Engels que la trasplantó a la teoría marxista del Estado como instrumento de

dominio de clase. También para Engels el Estado nace de la disolución de una sociedad gentilicia basada en relaciones familiares, y el nacimiento del Estado señala el paso de la barbarie a la civilización (donde el término civilización es usado roussonianamente con una connotación negativa). En contraste con todas las interpretaciones anteriores sobre el origen del Estado y la misma teoría de Morgan, Engels se distingue por la interpretación exclusivamente económica que da de este acontecimiento extraordinario cual es la formación del Estado. Se trata de una interpretación que recuerda la reconstrucción fantástica de Rousseau que hace surgir la *sociedad civil* de quien por primera vez cercó un terreno y dijo "esto es mío", es decir, de la institución de la propiedad privada. Para Engels en la comunidad primitiva, sea ella la *gens* de los romanos o las tribus de los iroqueses, rige el régimen de la propiedad colectiva. Con el nacimiento de la propiedad privada nace la división del trabajo, con la división del trabajo la sociedad se divide en clases, en la clase de los propietarios y en la clase de los desposeídos, con la división de clases nace el poder político, el Estado cuya función esencialmente es la de mantener el dominio de una clase sobre otra incluso recurriendo a la fuerza y por tanto de impedir que la sociedad dividida en clases se transforme en un estado de anarquía permanente.

De acuerdo con esta tradición de pensamiento el problema del surgimiento del Estado en las sociedades primitivas es uno de los grandes temas de debate de la antropología cultural: ¿las sociedades primitivas conocieron y conocen ordenamientos de convivencia que pueden llamarse estados o deben considerarse "sociedades sin Estado", o como ha

sido dicho con intenciones polémicas, "sociedad contra el Estado" (lastres)? Este debate en gran parte es nominalista en cuanto está condicionado por la variedad de sentidos del término "Estado"; una alternativa aparente es la que toman cada vez con más frecuencia los antropólogos que evitan hablar de Estado, término demasiado comprometido debido al uso que se hace de él para designar al Estado moderno, y hablan más bien de organización política o de sistema político (véase al respecto la obra fundamental en este campo de Evans-Pritchard y Fortes [1940]). Digo que es una alternativa aparente porque no resuelve la obligación de delimitar y definir el concepto de política que es igualmente ambiguo que el de Estado, aunque ofrezca la ventaja de tener tradicional y convencionalmente una extensión mayor (la πόλις griega puede no entrar en la definición de Estado, pero no sería posible dejarla fuera de la definición de ordenamiento político). La preferencia por alguna de las dos afirmaciones siguientes: hay sociedades primitivas sin Estado en cuanto no tienen una organización política o bien hay sociedades primitivas que aunque no son estados tienen una organización política, dependen de una convención inicial sobre el significado de términos como "política" y "Estado". Una vez más lo que importa es el análisis de las semejanzas y diferencias entre las diversas formas de organización social, cómo se pasa de una a otra, cuándo se llega a una formación que presenta tales caracteres diferenciales en referencia a la anterior que lleva a atribuirle un nombre diferente o una especificación diferente del mismo nombre. Por ejemplo, cuando un estudioso distingue tres tipos de sociedades sin Estado a las que llama "sociedad

con gobierno mínimo", "con gobierno difuso" y "con gobierno en expansión", no excluye que estas sociedades puedan ser consideradas sociedades políticas, como el uso del término *government* deja entender (La Mair). Al llegar a este punto el problema se traslada a otro lugar: ¿existen sociedades primitivas que ni siquiera sean organizaciones políticas en el sentido más amplio de la palabra? Para dar otro ejemplo, quien distingue sociedades acéfalas de aquellas que tienen un jefe considera sociedades no políticas a las primeras porque introducen como criterio distintivo una cierta concentración de poder y la necesidad de un guía en el vértice; si en cambio el Estado en un primer momento es identificado con la organización de un poder concentrado, pero luego se introduce otra distinción entre poder coactivo, el cual utiliza la fuerza para hacerse valer, y poder de las palabras, poder del gesto, de los símbolos, es posible sostener que solamente son sociedades políticas las primeras.

3. El Estado y el poder

Teorías del poder

Antes de la aparición y del uso corriente del término "Estado" el problema de la distinción entre ordenamiento político y Estado ni siquiera se planteaba; pero la identificación entre la esfera de la política y la esfera del Estado va mucho más allá de la aparición del término "Estado". Desde la *Politica methodice digesta* de Johannes Althusius [1603] hasta la *Politica* de Heinrich von Treitschke [1874-96], pasando por

la *Política in nuce* de Croce [1925], el estudio de los temas del Estado continúa apareciendo bajo el nombre de "política", derivado originalmente de aquella forma particular de ordenamiento político que es la πόλις. En estos últimos años los estudiosos de los fenómenos políticos han abandonado el término "Estado" para sustituirlo por uno más comprensivo, "sistema político". Entre otras ventajas que ofrece esta expresión se encuentra la de tener un significado axiológicamente más neutral que el término "Estado", el cual resiente por un lado la divinización, y por otro la satanización, que ha sido hecha, respectivamente por los conservadores y por los revolucionarios, de los ordenamientos con gran concentración de poder que desde Maquiavelo han sido llamados así cada vez con más frecuencia.

Lo que el "Estado" y la "política" tienen en común (y es la razón de su intercambiabilidad) es la referencia al fenómeno del poder. Del griego χράτος "fuerza", "potencia" y ἀρχή "autoridad", nacen los nombres de las antiguas formas de gobierno "aristocracia", "democracia", "oclocracia", "monarquía", "oligarquía", y todas las palabras que de vez en vez han sido utilizadas para indicar formas de poder: "fisiocracia", "burocracia", "partidocracia", "poliarquía", "exarquía", etcétera. No hay teoría política que no parta de alguna manera directa o indirectamente de una definición de "poder" y de un análisis del fenómeno del poder. Tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la *summa potestas* (poder supremo); y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano. La teoría del Estado se entrelaza con la teoría de los tres poderes (legislativo, ejecutivo, judicial) y

de sus relaciones. De acuerdo con un texto canónico de nuestros días, *Power and Society* (Poder y sociedad) de Lasswell y Kaplan [1952], el proceso político es definido como "la formación, la distribución, el ejercicio del poder". Si la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política a su vez puede ser considerada como una parte de la teoría del poder.

En la filosofía política el problema del poder ha sido presentado bajo tres aspectos, con base en los cuales se pueden distinguir tres teorías fundamentales del poder, sustancialista, subjetivista y relacional. Una típica interpretación sustancialista del poder es la de Hobbes, según la cual "EL PODER *de un hombre*. . . son los medios que tiene en el presente para obtener algún aparente bien futuro" [1651, trad. it., p. 82]. Que estos medios sean dotes naturales, como la fuerza y la inteligencia, o bien adquiridas, como la riqueza, no cambia el significado específico del poder, entendido como algo que sirve para alcanzar lo que es objeto de nuestro deseo. Semejante es la muy conocida definición de Bertrand Russell [1938] de acuerdo con la cual el poder consiste en la "producción de los efectos deseados" y cuanto tal puede adoptar tres formas: poder físico y constrictivo, que tiene su expresión concreta más visible en el poder militar; psicológico, con base en amenazas de castigos o promesas de recompensas, en el que consiste principalmente el dominio económico y mental, aquel que se ejerce mediante la persuasión o la disuación, y tiene su forma elemental y presente en todas las sociedades mediante la educación. Una típica interpretación subjetivista del poder es la expuesta por Locke [1694, II, ...] quien por "poder" no entiende la cosa que

sirve a alcanzar el objetivo sino la capacidad del sujeto de obtener ciertos efectos, por lo que se dice que "el fuego tiene el poder de fundir los metales" de la misma manera que el soberano tiene el poder de hacer leyes y al hacerlas influye en la conducta de sus súbditos. Esta forma de entender el poder es la que adoptan los juristas para definir el derecho subjetivo: que un sujeto tenga un derecho subjetivo quiere decir que el ordenamiento jurídico le atribuyó el poder de obtener ciertos efectos. Ahora bien, la interpretación más utilizada en el discurso político contemporáneo es la tercera, que se refiere al concepto relacional de poder y para la cual por "poder" se debe entender una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que éste de otra manera no habría realizado. La más conocida y sintética de las definiciones relacionales es la de Robert Dahl: "La influencia [concepto más amplio que abarca al de poder] es una relación entre actores, en la que uno de ellos induce a los otros a actuar de un modo en el que no lo harían de otra manera" [1963, trad. it., p. 68]. En cuanto relación entre dos sujetos, el poder así definido está estrechamente ligado al concepto de libertad, de manera que los dos conceptos pueden ser definidos uno mediante la negación de otro de la siguiente forma: "El poder de A implica la no-libertad de B"; "La libertad de "A implica el no-poder de B."

Las formas de poder y el poder político

Una vez ubicado el concepto de Estado en el d[illegible] política, y el concepto de política en el de p[illegible]

debemos distinguir ahora el poder político de todas las otras formas que puede asumir la relación de poder. La teoría política de todos los tiempos se ha ocupado de este tema con infinitas variaciones. La tipología clásica trasmitida durante siglos es la que se encuentra en la *Política* de Aristóteles, donde se distinguen tres tipos de poder con base en el criterio de la esfera en la que se ejerce: el poder del padre sobre el hijo, del amo sobre el esclavo, del gobernante sobre los gobernados. Aristóteles agrega que los tres tipos de poder también se pueden distinguir con base en el diferente sujeto que se beneficia del ejercicio del poder: el poder paternal es ejercido en interés de los hijos, el patronal o despótico en interés del amo, el político en interés de quien gobierna y de quien es gobernado (de donde derivan las formas corruptas de régimen político donde el gobernante, convertido en tirano, únicamente gobierna para su provecho). Esta tipología ha tenido relevancia política porque ha servido para proponer dos esquemas de referencia para definir las formas corruptas de gobierno: el gobierno paternalista o patriarcal en el que el soberano se comporta con los súbditos como un padre, y los súbditos son tratados eternamente como menores de edad (la crítica más célebre a esta forma de gobierno fue hecha por Locke en el segundo de los *Dos ensayos sobre el gobierno civil* [1690], en polémica con el *Patriarca* de Robert Filmer [1680], y fue retomada por Kant con la crítica del Estado eudemonológico que se preocupa por la felicidad de sus súbditos en vez de limitarse a garantizarles la libertad); el gobierno despótico en el que el soberano trata a los súbditos como esclavos a los que no se les reconocen derechos de ninguna especie (esta forma de gobierno ya fue

claramente señalada por Aristóteles que la consideró adecuada para los pueblos esclavos por naturaleza como son los orientales, los bárbaros, los cuales soportan el peso del poder opresivo sin lamentarse o rebelarse, y tendrá reconocimiento pleno, siempre en referencia a los pueblos orientales, en Montesquieu y Hegel). La tripartición de las formas de poder en paternal, despótico y civil, es uno de los *τόποι* de la teoría política clásica y moderna. En sus obras políticas Hobbes, antes de tratar del poder civil, analiza el gobierno familiar y el gobierno patronal. Locke comienza el segundo *Ensayo* manifestando el propósito de buscar en qué cosa se distingan el poder del padre sobre sus hijos, del capitán de una galera sobre los galeotes (que es la forma moderna de esclavitud), del gobierno civil. Sin embargo, el estudio de Locke se distingue del de Aristóteles por el diferente criterio de diferenciación, que se refiere al diverso fundamento de los tres poderes, hoy se diría del diferente principio de legitimidad: el poder del padre es un poder cuyo fundamento es natural en cuanto deriva de la procreación, el patronal es el efecto del derecho de castigar a quien se ha hecho culpable de un delito grave y por tanto es acreedor a una pena igualmente grave como la esclavitud; el poder civil, únicamente entre todas las otras formas de poder, está fundado en el consenso manifiesto y tácito de quienes son sus destinatarios. Como se puede apreciar, se trata de las tres formas clásicas del fundamento de toda obligación: *ex natura, ex delicto, ex contractu.*

Esta división clásica, a pesar de su éxito, no permite distinguir el poder político de otras formas de poder. Los dos criterios, el aristotélico, basado en el interés, y el lockiano, fundado en el principio de legitimidad, no son criterios analíticos sino axiológicos, en cuanto son útiles para distinguir el poder político como debería ser y no como es, las formas buenas de las formas corruptas. Tan es así que lo mismo Aristóteles que Locke deben reconocer que existen gobiernos en los que el poder es ejercido en las otras dos formas. Una teoría realista del poder político, como forma de poder diferente de cualquier otra, se forma mediante la elaboración, debida a los juristas medievales, del concepto de soberanía o *summa potestas.* Mientras la sociedad antigua no conoce más que una sociedad perfecta, el Estado que abarca a todas las otras sociedades menores, la sociedad medieval conoce dos, el Estado y la Iglesia. La disputa secular sobre la preeminencia de uno o de otra exige una delimitación de las dos esferas de competencia y por tanto de dominio, y consecuentemente la delimitación de los caracteres específicos de las dos *potestates.* Se vuelve una opinión común la distinción entre la *vis directiva,* que es prerrogativa de la Iglesia y la *vis coactiva,* que es prerrogativa del Estado. En contraposición a la potestad espiritual y a sus pretensiones, los defensores y los detentadores de la potestad temporal tienden a atribuirle al Estado el derecho y el poder exclusivo de ejercer sobre un determinado territorio y en referencia a los habitantes del territorio la fuerza física, dejando a la Iglesia el derecho y el poder de enseñar la religión verdadera y los preceptos de la moral, de salvaguardar la doctrina de los errores, de dirigir las conciencias hacia el logro de los bienes espirituales, el primero entre todos la salvación del alma. De esta manera el poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza, y es definido como el poder que para obtener los efectos deseados (retomando la defini-

ción hobbesiana) tiene derecho de servirse, si bien en última instancia, como *extrema ratio* (razón extrema), de la fuerza. Aquí, el criterio de distinción entre el poder político y el poder religioso de nueva cuenta es el medio utilizado para hacerlo valer: el poder espiritual se sirve de la amenaza de penas o de la promesa de premios ultraterrenales; el poder político utiliza la constricción física como es la que se ejerce mediante las armas.

Para la definición del poder político el uso de la fuerza física es la condición necesaria, pero no es la condición suficiente. De acuerdo con la doctrina que se afirma en las grandes controversias entre el Estado y la Iglesia, lo que distingue al Estado frente a la Iglesia es el ejercicio de la fuerza; pero una controversia igualmente decisiva para la definición del poder político es la que observa como contrapuestos los reinos al imperio universal y las ciudades a los reinos. Aquí el problema es otro; no es el del derecho de usar la fuerza, sino el de la exclusividad de este derecho sobre un determinado territorio. Quien tiene el derecho exclusivo de usar la fuerza sobre un determinado territorio es el soberano. Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre, quien detenta el uso de este medio excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines es quien dentro de esos confines tiene la soberanía entendida como *summa potestas*, como poder supremo; *summa* en el sentido de que no reconoce superior alguno *(superiorem non recognoscens)*, suprema en el sentido de que no tiene ningún poder por encima de sí misma. Si el uso de la fuerza es la condición necesaria del poder político, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente. Las fórmulas que

anticipan el concepto de soberanía, que se vuelve a través de los escritores políticos de la época moderna el concepto fundamental para la definición del Estado, son la distinción entre las *civitates superiorem recognoscentes* y *superiorem non recognoscentes* de los juristas medievales que defienden la autonomía jurídica y en consecuencia la política de las ciudades, y el principio *rex in regno suo imperator*, afirmado por los juristas franceses que defienden la soberanía del rey de Francia de las pretensiones del emperador.

Aquel que es tomado como el teórico de la soberanía (en realidad más que el teórico, el reconocido expositor de un concepto que tiene tras de sí una larga y consolidada tradición), Jean Bodin, define al Estado como "un gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común con poder soberano" y al poder soberano como "el poder absoluto y perpetuo" [1576, trad. it., pp. 345 y ss], donde "absoluto" significa que no está sometido a otras leyes más que a las naturales y divinas, y "perpetuo" significa que logra obtener obediencia a sus mandatos con continuidad también gracias al uso exclusivo del poder coactivo. El tema de la exclusividad del uso de la fuerza como característica del poder político es el tema hobbesiano por excelencia; el paso del estado de naturaleza al Estado está representado por el paso de una condición en la que cada cual utiliza indiscriminadamente su fuerza contra todos los demás a la situación en la que el derecho de usar la fuerza le corresponde solamente al soberano. A partir de Hobbes, el poder político asume una connotación que permanece constante hasta hoy cuando en el escrito de juventud *La constitución de Alemania* [1799-1802] Hegel lamenta que Alemania ya no sea un Estado, observa que "una multitud de

hombres puede darse el nombre de Estado solamente si está unida por la defensa común de todo lo que es su propiedad" (trad. it., p. 22) y repite más adelante: "Donde una multitud forme un Estado es necesario que constituya un aparato militar y un poder estatal comunes" [*ibid.*, p. 23]. Con un lenguaje tomado de la economía, Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular: "El Estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza" [1945, trad. it., p. 194]. En uno de los manuales de ciencia política más difundidos en estos últimos años se lee: "Estamos de acuerdo con Max Weber que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político" [Almond y Powell, 1966, trad. it., p. 55].

Las tres formas de poder

Desde el punto de vista de los diversos criterios que han sido adoptados para distinguir las diversas formas de poder, la definición del poder político como el poder que está en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza (y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio) es una definición que se refiere al medio del que se sirve quien detenta el poder para obtener los efectos deseados. El criterio del medio es el que se utiliza comúnmente porque permite una tipología a la vez simple y clara, la llamada tipología de los tres poderes, económico, ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza. El poder económico es el que se vale de la posesión de ciertos bienes, necesarios o considerados como tales, en una situación de escasez, para inducir a quienes no los poseen a adoptar una cierta conducta, que consiste principalmente en la realización de un trabajo útil. En la posesión de los medios de producción reside una enorme fuente de poder de parte de quienes los poseen frente a los que no los poseen, precisamente en el sentido específico de capacidad de determinar el comportamiento ajeno. En cualquier sociedad donde existen propietarios y no propietarios, el poder del propietario deriva de la posibilidad que la posesión exclusiva de un bien le da de obtener que el no propietario (o propietario solamente de su fuerza de trabajo) trabaje para él bajo las condiciones que él imponga. El poder ideológico es el que se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos, incluso solamente de información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción. De este tipo de condicionamiento deriva la importancia social de quienes saben, los sacerdotes en las sociedades tradicionales, los literatos, los científicos, los técnicos, los llamados "intelectuales", en las sociedades secularizadas, porque mediante los conocimientos que ellos difunden o los valores que predican e inculcan se realiza el proceso de socialización del que todo grupo social tiene necesidad para permanecer unido. Lo que tienen en común estas tres formas de poder es que ellas contribuyen conjuntamente a instituir y mantener sociedades de desiguales divididas en fuertes y débiles con base en el primero, en ricos y pobres con base en el segundo, en sapientes e ignorantes con base en el tercero. Genéricamente entre superiores e inferiores.

Después de todo, definir el poder político como el poder cuyo medio específico es la fuerza sirve para hacer entender por qué siempre haya sido considerado el poder supremo, o sea, el poder cuya posesión distingue en toda sociedad al grupo dominante. En efecto, el poder coactivo es aquel del que todo grupo social tiene necesidad para defenderse de ataques externos o para impedir su disgregación interna. En las relaciones entre los integrantes de un mismo grupo social, a pesar del estado de subordinación que la expropiación de los medios de producción crea en los expropiados, a pesar de la adhesión pasiva a los valores trasmitidos de parte de los destinatarios de los mensajes emitidos por la clase dominante, sólo la utilización de la fuerza física sirve para impedir la insubordinación y para apaciguar toda forma de desobediencia. En las relaciones entre los grupos sociales, no obstante la presión que puede ejercer la amenaza o la ejecución de sanciones económicas para persuadir al grupo adversario a desistir de un comportamiento considerado nocivo u ofensivo (en las relaciones entre grupos los condicionamientos de naturaleza ideológica cuentan menos), el instrumento decisivo para imponer la propia voluntad es el uso de la fuerza, es decir, la guerra.

Estas distinciones entre los tres tipos principales de poderes sociales, si bien manifestada de diferentes maneras, es un dato casi constante en las teorías sociales contemporáneas, en las cuales el sistema social en su conjunto aparece directa o indirectamente articulado en tres subsistemas: la organización de las fuerzas productivas, la organización del consenso y la organización del poder coactivo. Incluso la teoría marxista puede ser interpretada en

este sentido: la base real comprende el sistema económico, mientras la superestructura, escindiéndose en dos momentos diferentes, abarca el sistema ideológico y el más propiamente jurídico-político (del que Marx, es necesario no olvidarlo, toma sobre todo el aspecto represivo, resaltando especialmente el aparato de coacción). El sistema gramsciano es más claramente tricotómico, donde el momento superestructural es distinguido en dos momentos, el momento de la hegemonía o del consenso que es llamado "sociedad civil" y el momento del dominio o de la fuerza llamado "Estado". Por lo demás, durante siglos los escritores políticos han distinguido el poder espiritual que hoy se llamaría ideológico del poder temporal, y siempre han interpretado el poder temporal constituido por la conjunción del *dominium*, que es el poder sobre las cosas, constitutivo del poder económico, con el *imperium*, que es el poder de mando sobre los hombres, constitutivos del poder político en sentido estricto. Así, en la dicotomía tradicional como en la marxista se encuentran las tres formas de poder, con tal de que se interprete correctamente como compuesto por dos momentos, tanto en un caso como en otro, el segundo término. La diferencia esencial radica en el hecho de que en la teoría tradicional el poder principal está representado por el poder ideológico en cuanto el poder económico-político es concebido como dependiente del espiritual, mientras en la teoría marxista el poder principal es el económico en cuanto las ideologías y las instituciones políticas tienen la función de garantizar la permanencia de determinadas relaciones de producción (por lo menos hasta que la contradicción misma que explota en un cierto momento del desarrollo de estas

relaciones produce el cambio). Al inicio de la época moderna es ejemplar el *De cive* de Hobbes [1642], dividido en tres partes: *libertas, potestas, religio,* que corresponden respectivamente a la esfera de la libertad natural donde se desarrollan las relaciones de intercambio en las cuales el poder político debe intervenir lo menos posible (hay quien como Macpherson ha creído poder observar en el estado de naturaleza hobbesiano una prefiguración de la sociedad de mercado), al poder político, que detenta las dos espadas de la justicia y de la guerra, y al poder espiritual, al que corresponde una tarea fundamentalmente de enseñanza. En Hobbes, el poder por excelencia es el poder político, el cual, legitimado para ello por una delegación específica de individuos aislados y aterrorizados, impulsados por la necesidad de salir del estado de naturaleza, controla lo mismo el poder espiritual que el poder económico. También bajo este aspecto Hobbes puede ser considerado el primero y también el máximo teórico del Estado moderno, es decir, del Estado cuya formación es acompañada por la persistente idea de la primacía de la política.

La primacía de la política

La diversa relación entre los tres poderes y la diferente manera de disponerlos en orden jerárquico están entre los rasgos más característicos de las grandes corrientes del pensamiento político y de la filosofía de la historia. La primacía de la política que distingue al pensamiento político moderno, de Maquiavelo a Hegel, se contrapone tanto a la primacía del poder espiritual, que distingue a la época medieval de las grandes controversias entre el Estado y la Iglesia y a la cual la Iglesia romana y las otras iglesias jamás han renunciado, como a la primacía del poder económico cuyo descubrimiento coincide con el nacimiento del mundo burgués y el inicio de la reflexión sobre el modo de producción capitalista.

La doctrina de la razón de Estado está íntimamente vinculada a la idea de la primacía de la política. No por casualidad tal doctrina nace y se desarrolla al lado de la teoría del Estado moderno. Una de las formas en las que se manifiesta la primacía de la política es la independencia del juicio político frente al juicio moral, o inclusive la superioridad del primero sobre el segundo; que exista una razón de Estado diferente de la razón de los individuos quiere decir que el Estado, y más concretamente el hombre político, es libre de perseguir sus propios objetivos sin estar obligado a tomar en cuenta los preceptos morales con los que está comprometido el individuo en sus relaciones con los otros individuos. A la concepción de la primacía de lo espiritual corresponde la doctrina de la subordinación completa de la acción política a la leyes de la moral, que son los preceptos de la religión dominante: subordinación que se refleja en la figura del príncipe cristiano; en cambio, a la concepción de la primacía de la política corresponde la doctrina de la necesaria inmoralidad o amoralidad de la acción política que debe contemplar su objetivo propio, la *salus rei publicae,* sin sentirse obligada o comprometida por rémoras de otra naturaleza; primacía que se refleja en la figura del príncipe maquiavélico con respecto al cual los medios de los que se sirve para vencer y conquistar el Estado, siempre son, cualesquiera que ellos sean,

"juzgados honorables, y loados por cada cual" [1513, ed. 1977, p. 88]. En la *Filosofía del derecho* de Hegel, que concluye (lo que Hobbes abre) la teoría del Estado moderno, el último momento del espíritu objetivo que cubre el territorio tradicional de la filosofía práctica, no es la moral sino la eticidad, de la cual la figura suprema es el Estado. Abordando el tema clásico de la distinción entre la moral y la política. o sea, de la razón de Estado, Hegel manifiesta con la máxima fuerza la idea de la primacía de la segunda sobre la primera, en un fragmento que puede ser considerado justamente la quintaesencia de esta idea y contiene el argumento principal para su justificación:

> El bien de un Estado tiene un derecho totalmente diferente del bien del individuo, porque el Estado, que es la "sustancia ética", "tiene su existencia, es decir, su derecho, inmediatamente en una existencia no abstracta sino concreta. . . y solamente esta existencia concreta, no una de las tantas proposiciones generales, sujetas a preceptos morales, puede ser principio de su acción y de su comportamiento" [1821, trad. it., p. 286]

¿Qué quiere decir este fragmento? Significa que el principio de acción del Estado debe ser buscado en su propia necesidad de existencia, que es la condición misma de la existencia (no sólo de la existencia sino también de la libertad y del bienestar) de los individuos. Prueba de ello es que el tribunal que juzga las acciones del Estado no es ni el externo instituido por el propio Estado para juzgar las acciones de los súbditos ni el que cada individuo erige en su interior para responder a su conciencia o a Dios, sino el tribunal de la historia universal, cuyos sujetos no son los individuos sino los estados.

4. El fundamento del poder

El problema de la legitimidad

En referencia al poder político tradicionalmente no sólo se ha presentado el problema de su definición y de las características que lo distinguen de las otras formas de poder, sino también el de su justificación. El problema de la justificación del poder nace de la pregunta: "¿Admitiendo que el poder político sea el poder que dispone del uso exclusivo de la fuerza en un determinado grupo social, es suficiente la fuerza para hacerlo aceptar por aquellas personas sobre las cuales se ejerce, para persuadir a sus destinatarios a obedecerlo?" Una pregunta de este tipo puede tener y ha tenido dos respuestas según si es interpretada como una pregunta sobre lo que el poder es de hecho o sobre lo que debe ser. Como sucede en el estudio de los problemas políticos, también estas dos respuestas frecuentemente han sido confundidas entre sí o sobrepuestas, de manera que no siempre se logra entender si quien se plantea el problema de la relación entre el poder y la fuerza suponga un problema de mera efectividad (en el sentido de que un poder basado solamente en la fuerza no puede durar) o también un problema de legitimidad (en el sentido de que un poder basado únicamente en la fuerza de hecho puede ser efectivo pero no puede ser considerado legítimo). Una cosa es sostener que el poder político no puede ser únicamente fuerte en el sentido de que no es *posible*, y otra cosa muy diferente es que no puede ser solamente fuerte en el sentido de que no es *lícito*. Desde el punto de vista de los destinatarios del poder, el mismo cuestiona-

miento ha sido visto como problema de la obligación política; pero también el problema de la obligación política puede ser planteado como análisis de las razones por las cuales se obedecen las órdenes de quien detenta un cierto tipo de poder o como determinación de los casos en los cuales se debe obedecer y de los casos en los que es lícita la desobediencia o la obediencia pasiva.

La filosofía política clásica, que, como se ha dicho (ver la parte referente a ciencia política y filosofía política), considera que su tarea es plantearse el problema del fundamento del poder, se ha inclinado a negar que un poder únicamente fuerte, independientemente del hecho de que sea capaz de durar, pueda ser justificado. De aquí la distinción ya no analítica sino axiológica entre poder legítimo y poder ilegítimo, con base en el argumento ritual: "¿Si nos limitamos a fundar el poder exclusivamente en la fuerza, cómo se logra distinguir el poder político del de una banda de ladrones?"

Este problema fue presentado de manera contundente por San Agustín en el famoso fragmento sobre el cual se han vertido una infinidad de comentarios: "¿Sin la justicia qué serían en realidad los reinos si no bandas de ladrones?, ¿y qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos?" Fragmento seguido por el también célebre intercambio de palabras entre Alejandro y el pirata:

> preguntándole este rey qué le parecía cómo tenía inquieto y perturbado el mar, con arrogante libertad le dijo: por el mismo motivo por el que tú infestas la tierra; mas porque yo lo hago con un pequeño bajel me llaman corsario, y a ti, porque lo haces con un gran ejército, te llaman emperador. [*De civitate Dei,* La ciudad de Dios, IV, 4, I-15].

Dos de los más famosos libros de teoría política, la *República* de Platón y el *Contrato social* de Rousseau, comienzan con un debate sobre la relación entre la justicia y la fuerza, en el que se rechaza la tesis del "derecho del más fuerte". También Rousseau recurre al ejemplo del bandido: "¿Si un bandido me sorprende en un bosque, estaré, no solamente por la fuerza, sino aun pudiendo evitarlo, obligado en conciencia a entregarle mi bolsa? Porque, en fin, también la pistola que él tiene es un poder." [1762, trad. it., p. 14]. Para Bodin el Estado es "el gobierno *justo* [en francés *droit,* en latín *legitimus*] que se ejerce. . ." [1576, trad. it., p. 159]. El mismo Hobbes afirma que por la seguridad de los súbditos, que es el fin superior del Estado, y en consecuencia de las instituciones del poder político, es necesario que alguien, no importa si sea una persona física o una asamblea, "detente legítimamente en el Estado el poder supremo" [1642, trad. it., p. 165]. Por lo demás, precisamente con base en esta atribución de un carácter ético o jurídico, durante siglos se ha hecho la distinción entre poder político bueno y poder político malo, entre rey y tirano (cuando "tiranía" no sea tomada en la acepción de mal gobierno, como en la Antigüedad clásica, sino de usurpación del poder); es ésta una distinción que implica consecuencias importantes con respecto al problema de la obligación política, de suerte que el mismo Hobbes, teórico de la obediencia absoluta, afirma que el usurpador, es decir, el príncipe ilegítimo, debe ser tratado como un enemigo.

La consideración recurrente según la cual el poder supremo, que es el poder político, deba tener una justificación ética (o lo que es lo mismo, un fundamento jurídico) ha dado lugar a la variada

formulación de principios de legitimidad, o sea, de las diversas maneras bajo las cuales se ha buscado dar una razón, en referencia a quien detenta el poder, de mandar, y a quien lo sufre, de obedecer; lo que Gaetano Mosca llamó con una expresión afortunada la "fórmula política", explicando que,

> en todas las sociedades discretamente numerosas y llegadas a un cierto grado de cultura hasta ahora ha sucedido, que la clase política no justifica exclusivamente su poder únicamente con la posesión de hecho, sino que busca darle una base moral y legal, haciéndolo emanar como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad que esa clase política dirige [1896, ed. 1923, p. 108].

Mosca reconocía exclusivamente dos fórmulas políticas, la que hace derivar el poder de la autoridad de Dios y la que lo hace derivar de la autoridad del pueblo. Aunque las consideraba como meras ficciones pensaba que correspondían a una necesidad real, a la necesidad de gobernar y de sentirse gobernados "no solamente con base en la fuerza material e intectual, sino también con base en un principio moral" [*ibid.*, p. 110].

Los diversos principios de legitimidad

En realidad los principios de legitimidad adoptados a lo largo de la historia no son únicamente los dos indicados por Mosca. Sin ser exhaustivos podemos indicar por lo menos seis, que se reclaman en parejas antitéticas a tres grandes principios unificantes: la Voluntad, la Naturaleza y la Historia. Los dos

principios de legitimidad que se reclaman a una voluntad superior son los recordados por Mosca: los gobernantes reciben su poder de la voluntad de Dios o de la voluntad del pueblo. La fórmula clásica de este tipo de legitimación es la hobbesiana: "No es la razón, sino la autoridad la que hace la ley." ¿Pero, cuál es la fuente última de la autoridad? En una concepción descendente del poder (concibiendo la estructura de poder como una pirámide el poder baja del vértice a la base) la autoridad última es la voluntad de Dios; en una concepción ascendente (de acuerdo con la cual el poder sube de la base al vértice), la autoridad última es la voluntad del pueblo. Ficción por ficción los dos principios, por antitéticos que puedan ser, en algunas doctrinas se refuerzan entre si: *vox populi vox Dei* (la voz del pueblo es la voz de Dios). A las doctrinas voluntaristas siempre se opusieron las doctrinas naturalistas que dieron origen a las diversas formas de derecho natural. También éstas se presentan en dos versiones aparentemente antitéticas: la naturaleza como fuerza originaria χπάτος, de acuerdo con la preponderante concepción clásica del poder, y la naturaleza como orden racional por lo que la ley natural se identifica con la ley de la razón de acuerdo con la preponderante interpretación del iusnaturalismo moderno. Apelar a la naturaleza para fundar el poder significa, en la primera versión, que el derecho de mandar de unos y el deber de obedecer de otros deriva del hecho ineluctable que hay naturalmente, y por tanto independientemente de la voluntad humana; fuertes y débiles, sapientes e ignorantes, o sea, individuos y también pueblos enteros aptos para mandar e individuos y pueblos capaces de obedecer; en cambio apelar a la naturaleza como

orden racional significa fundar el poder en la capacidad del soberano de identificar y aplicar las leyes naturales que son las leyes de la razón. Para Locke, el principal deber del gobierno es el de hacer posible, mediante el ejercicio del poder coactivo, la observancia de las leyes naturales para el respeto de las cuales no habría necesidad de algún gobierno si todos los hombres fueran seres racionales. En cuanto los hombres no son racionales, Locke necesita del consenso para fundar el Estado, pero el consenso mismo, esto es, el acuerdo necesario para salir del estado de naturaleza e instituir el gobierno civil, es, con todo, un acto racional. No hay necesidad del consenso solamente allí donde el príncipe mismo que gobierna es racional de conformidad con las leyes naturales que le revelan los iniciados; al llegar a este punto el gobierno de la naturaleza, la fisiocracia, sustituye completamente al gobierno de los hombres. También el apelo a la Historia tiene dos dimensiones según si la historia de cuya autoridad se busca derivar la legitimación del poder sea la pasada o la futura. El reclamo a la historia pasada instituye como principio de legitimación la fuerza de la tradición y en consecuencia está en la base de las teorías tradicionalistas del poder de acuerdo con las cuales el soberano legítimo es quien ejerce el poder desde tiempos inmemoriales. El poder de mandar también se puede adquirir, con base en un principio general de derecho, apoyado en el uso que se trasmite en el tiempo, como se adquiere la propiedad o cualquier otro derecho. En sus *Reflexiones sobre la revolución francesa* [1790], Edmund Burke enunció la teoría de la prescripción histórica que justifica el poder de los reyes (de donde no por casualidad nacen las pretensiones legitimistas de los

soberanos despotestados) contra los intentos subversivos de los revolucionarios. Mientras la referencia a la historia pasada constituye un típico criterio para la legitimación del poder constituido, la referencia a la historia futura es uno de los criterios para la legitimación del poder por constituirse. El nuevo ordenamiento que el revolucionario tiende a imponer desarticulando al viejo puede ser justificado en cuanto se le represente como una nueva etapa en el curso histórico, una etapa necesaria, inevitable, y más avanzada axiológicamente, en referencia a la anterior. Un ordenamiento que no existe todavía, que está en cierne, no puede encontrar su fuente de legitimación más que *post factum*. El conservador tiene una concepción estática de la historia: está bien lo que dura. El revolucionario, una concepción dinámica: está bien lo que cambia en correspondencia con el movimiento, predeterminado y finalmente comprendido, del progreso histórico. Ambos pretenden estar en la historia (representan dos posiciones históricas); pero el primero considera que la respeta aceptándola, el segundo anticipándola (e incluso estimulándola).

El debate sobre los criterios de legitimidad no solamente tiene un valor doctrinario; el problema de la legitimidad está íntimamente vinculado al de la obligación política con base en el principio de que la obediencia se debe solamente al mandato del poder legítimo. Donde termina la obligación de obedecer a las leyes (la obediencia puede ser activa o solamente pasiva) comienza el derecho de resistencia (que a su vez puede ser solamente pasiva o activa). El juicio sobre los límites de la obediencia y la validez de la resistencia depende del criterio de legitimidad que se asuma. Un poder que con base en un criterio es

afirmado como legítimo, con base en otro puede ser considerado ilegítimo. De los seis criterios enlistados algunos son más favorables al mantenimiento del *statu quo*, es decir, están *ex parte principis*, otros son más favorables al cambio, o sea, están *ex parte populi*. De una parte, el principio teocrático, el apelo a la naturaleza como fuerza originaria, la tradición; de otro, el principio democrático del consenso, el apelo a la naturaleza ideal, el progreso histórico. Quien contemple los movimientos de resistencia, en el sentido más amplio de la palabra, del mundo actual, no tardará en darse cuenta de la persistencia de estos criterios: contra un gobierno despótico, contra una potencia colonial o imperialista, contra un sistema económico o político considerado injusto y opresivo, el derecho de resistencia o de revolución es justificado: mediante el reclamo a la voluntad general conculcada, y por consiguiente a la necesidad de un nuevo contrato social; a través del derecho natural a la autodeterminación que vale no sólo para los individuos sino también para los pueblos; mediante la necesidad de remodelar lo que está condenado por la historia y de meterse en el cauce del devenir histórico que se mueve inexorablemente hacia nuevas y más justas formas de sociedad.

Legitimidad y efectividad

Con el advenimiento del positivismo jurídico el problema de la legitimidad cambió completamente. Mientras de acuerdo con todas las teorías anteriores el poder debe estar apoyado por alguna justificación ética para poder durar, y en consecuencia la legitimidad es necesaria para la efectividad, con las

teorías positivistas se abre paso la tesis de que sólo el poder efectivo es legítimo: efectivo en el sentido del principio de efectividad del derecho internacional, según el cual, con las palabras de Kelsen que ha sido uno de sus más respetables partidarios,

> una autoridad de hecho constituida es el gobierno legítimo, el ordenamiento coercitivo puesto en práctica por tal gobierno es un ordenamiento jurídico, y la comunidad constituida por ese ordenamiento es un Estado en el sentido del derecho internacional, en cuanto este ordenamiento es en conjunto eficaz [1945, trad. it., p. 123].

Desde este punto de vista la legitimidad es un puro y simple estado de hecho. Lo que no quita que un ordenamiento jurídico legítimo en cuanto eficaz y reconocido como tal por el ordenamiento internacional pueda ser sometido a juicios axiológicos de legitimidad, que pueden llevar a una gradual, más o menos rápida, inobservancia de las normas del ordenamiento, y por tanto a un proceso de deslegitimación del sistema. Sin embargo, permanece el hecho de que con base en el principio de efectividad un ordenamiento continúa siendo legítimo hasta que la ineficacia ha llegado a tal punto que hace probable o previsible la eficacia de un ordenamiento alternativo.

En el ámbito del positivismo jurídico, es decir, de una concepción en la que se considera derecho solamente al que está puesto por las autoridades delegadas para ello por el mismo ordenamiento y hecho eficaz por otras autoridades previstas por el propio ordenamiento, el tema de la legitimidad ha tomado otra orientación, ya no la de los criterios axiológicos, sino la de las razones de la eficacia de la que deriva la

legitimidad. Bajo esta orientación se presenta la famosa teoría weberiana de las tres formas de poder legítimo. Weber no se planteó el problema de enlistar las diversas maneras con las cuales toda clase política ha buscado en todo tiempo justificar su poder, sino de ubicar y describir las formas históricas de poder legítimo, una vez definido el poder legítimo *(Herrschaft)*, diferente de la mera fuerza *(Macht)*, como el poder que logra determinar el comportamiento de los miembros de un grupo social emitiendo mandatos que son obedecidos habitualmente en cuanto su contenido es tomado como máxima de la conducta. Los tres tipos puros o ideales de poder legítimo son, de acuerdo con Weber, el poder tradicional, el poder legal-racional y el poder carismático. Describiendo estos tres tipos de poder legítimo Weber no pretende presentar fórmulas políticas en el sentido mosquiano de la palabra, sino intenta comprender cuáles son las diferentes razones por las que se forma en una determinada sociedad esa relación estable y continua de mandato-obediencia que distingue al poder político. Los tres tipos de poder representan tres tipos diferentes de motivación: en el poder tradicional el motivo de la obediencia (o lo que es lo mismo, la razón por la que el mandato tiene éxito) es la creencia en la sacralidad de la persona del soberano, sacralidad que deriva de la fuerza de lo que dura, de lo que siempre ha sido y, en cuanto siempre ha sido, no hay razón para cambiarlo; en el poder racional, el motivo de la obediencia deriva de la creencia en la racionalidad del comportamiento conforme a las leyes, esto es, a normas generales y abstractas que instituyen una relación impersonal entre gobernante y gobernado; en el poder carismático, por la creencia en las dotes

extraordinarias del jefe. En otras palabras: con la teoría de los tres tipos de poder legítimo Weber quiso mostrar cuáles han sido hasta ahora en la historia los fundamentos reales, no los presuntos o declarados, del poder político. Lo que no excluye que pueda existir una relación entre ellos. Tanto la tradición como la racionalidad del poder son por un lado un motivo de obediencia así como un principio de legitimación y es difícil establecer dónde termina uno y comienza otro.

En esta perspectiva, que no contempla los criterios axiológicos sino el proceso real de legitimación (y de deslegitimación) en un determinado contexto histórico, se ubica el reciente debate sobre la teoría de Niklas Luhmann, de acuerdo con el cual, en las sociedades complejas que han concluido el proceso de positivización del derecho la legitimidad no es el efecto de la referencia a valores, sino es producto de la aplicación de ciertos procedimientos *(Legitimität durch Verfahren)* establecidos para producir decisiones vinculantes, como las elecciones políticas y los procedimientos legislativo y judicial. Allí donde los mismos sujetos participan en el procedimiento, si bien dentro de los límites de las reglas establecidas, la legitimidad es representada como una prestación del mismo sistema [1972, trad. it., p. 263].

5. Estado y derecho

Los elementos constitutivos del Estado

Al lado del problema del fundamento del poder, la doctrina clásica del Estado siempre se ha ocupado

del problema de los límites del poder, que generalmente es planteado dentro de las relaciones entre el derecho y el poder (o derecho y Estado).

Desde que los juristas se adueñaron del problema del Estado, éste es definido mediante los tres elementos constitutivos del pueblo, del territorio y de la soberanía (concepto jurídico por excelencia, elaborado por los juristas y aceptado universalmente por los escritores de derecho público). Para citar una definición conocida y respetada, el Estado es "un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él" [Mortati, 1969, p. 23]. En la reducción rigurosa que Kelsen hace del Estado a ordenamiento jurídico, el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho (o sea normas vinculantes) en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz (legitimidad y eficacia se reclaman mutuamente). El territorio se convierte en el límite de validez espacial del derecho del Estado, en el sentido de que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines. El pueblo se vuelve el límite de validez personal del derecho del Estado, en cuanto las mismas normas jurídicas solamente valen, salvo casos excepcionales, para determinados sujetos que de tal manera constituyen los ciudadanos del Estado. Definiciones de este tipo prescinden completamente del fin o de los fines del Estado. Para Weber

> no es posible definir un grupo político –y tampoco al Estado– indicando el objetivo de su acción de grupo. No hay ningún objetivo que grupos políticos no se hayan propuesto en alguna ocasión desde el esfuerzo por proveer a la sustentación hasta la protección del arte; y no hay nada que no hayan perseguido, desde la garantía de la seguridad personal hasta la determinación del derecho. [1908-20, trad. it. I, pp. 53-54].

Con la terminología de Kelsen, el Estado en cuanto ordenamiento coactivo es una técnica de organización social: en cuanto tal, es decir, en cuanto técnica, o conjunto de medios para lograr un objetivo, puede ser empleado para los objetivos más diversos. Una definición de este tipo puede ser corroborada por un fragmento famoso del *Espíritu de las leyes*, en el que Montesquieu, allí donde quiere exaltar a la nación cuya constitución tiene como objetivo la libertad política (Inglaterra), agrega: "Aunque todos los estados en general tengan el mismo fin, que es el de conservarse, cada uno tiende a desear un objetivo particular", en consecuencia presenta algunos ejemplos curiosos: "El engrandecimiento era el fin de Roma; la guerra, el de los espartanos; la religión, el de las leyes hebreas; el comercio, de los marselleses, etcétera" [1748, trad. it., I, p. 274]. La definición formal y la concepción instrumental del Estado se apoyan mutuamente.

Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de

los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder estatal no tenga límites. Justamente Kelsen, además de los límites de validez espacial y personal que redefinen en términos jurídicos los dos elementos constitutivos del territorio y del pueblo, toma en consideración otras dos especies de límites: los límites de validez temporal por los que cualquier norma tiene una validez limitada en el tiempo que corre entre el momento de la emancipación, salvo que se le atribuya efecto retroactivo, y el momento de la abrogación, y el límite de validez material en cuanto existen: *a*) materias que de hecho no pueden ser sometidas, objetivamente, a alguna reglamentación, de donde proviene el viejo dicho de que el parlamento inglés puede hacer todo excepto transformar al hombre en mujer (un ejemplo, en honor a la verdad, hoy no muy apropiado), o la afirmación de Spinoza [1670, cap. IV] de que aun el soberano que tenga el derecho de hacer todo lo que quiera no tiene el poder de hacer que una mesa coma pasto; *b*) materias que pueden ser hechas indisponibles por el propio ordenamiento, como sucede en todos los ordenamientos en los que está garantizada la protección de algunos espacios de libertad, representados por los derechos civiles, en los que el poder estatal no puede intervenir, y una norma, aunque fuese válida, que los violase puede ser considerada ilegítima por un procedimiento previsto por la misma Constitución.

El gobierno de las leyes

Desde la Antigüedad, el problema de la relación entre el derecho y el poder fue planteado con esta

pregunta: "¿Es mejor el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres?"

Platón, distinguiendo el buen gobierno del mal gobierno, dice:

> Veo pronto la destrucción en el Estado. . . donde la ley es súbdita y no tiene autoridad; en cambio donde la ley es patrona de los magistrados y éstos son sus siervos yo veo la salvación y toda clase de bienes que los dioses dan a los Estados [*Leyes,* 715 *d*].

Aristóteles, al iniciar el discurso sobre las diversas constituciones monárquicas, se plantea el problema de si sea "más conveniente ser gobernados por el mejor hombre o por las mejores leyes" [1286*a*, 9]. En favor de la segunda opción enunció una máxima destinada a tener una larga duración: "La ley no tiene pasiones que necesariamente se encuentran en cualquier alma humana" [*Ibid.*, 20]. La supremacía de la ley con respecto al juicio casuístico del gobernante (el *gubernator* plátonico, que salva a los compañeros en los peores momentos, "no redacta leyes escritas, sino que proporciona como ley su arte" [*Política,* 297*a*]) reside en su generalidad y en su constancia, en no estar sometida a lo variable de las pasiones; este contraste entre las pasiones de los hombres y lo desapasionado de las leyes llevará al *τόπος* igualmente clásico de la identificación de las leyes con la voz de la razón. Uno de los puntos fundamentales de la doctrina política medieval es la subordinación del príncipe a la ley de acuerdo con el principio enunciado a manera de aforismo por Bracton: "Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et sub lege, quia lex facit regem" [El rey no debe estar subordinado a ningún hombre, sino a Dios y a la ley, ya que es la ley la que hace al rey]. [*De legibus et*

Consuetudinibus Angliae I, 8,5] En la tradición jurídica inglesa el principio de la subordinación del rey a la ley conduce a la doctrina de la *rule of law,* o gobierno de las leyes, que es el fundamento del Estado de derecho entendido, en su acepción más restringida, como el Estado cuyos poderes son ejercidos en el ámbito de leyes prestablecidas. Para Santo Tomás el *regimen politicum* (régimen político) se distingue del *regimen regale* (régimen real) por el hecho de que mientras este último está caracterizado por la *plenaria potestas* (potestad plena) del gobernante, el primero tiene lugar "quando ille qui praeest habet potestatem coarctatam secundum aliquas leges civitatis" [cuando quien está a la cabeza del Estado tiene limitado su poder con base en algunas leyes de la ciudad]. [*In octo libros Politicorum Aristotelis expositio,* I, 13].

Naturalmente una respuesta de este tipo produce un cuestionamiento de fondo: ¿ya que las leyes generalmente son puestas por quien detenta el poder, de dónde vienen las leyes a las que debería obedecer el propio gobernante? Las respuestas dadas por los antiguos a esta pregunta abrieron dos caminos. El primero: por encima de las leyes puestas por los gobernantes hay otras leyes que no dependen de la voluntad de los gobernantes, y son las leyes naturales, derivadas de la propia naturaleza del hombre que vive en sociedad; o bien, las leyes cuya fuerza obligatoria proviene del estar arraigadas en lo que es la tradición.

Una y otras son leyes "no escritas" o "leyes comunes", como aquellas a las que obedeció Antígona violando el mandato del tirano, o aquellas a las que obedeció Sócrates que rechazó huir de la prisión para salvarse del castigo. El segundo: al inicio de un buen ordenamiento de leyes hubo un hombre sabio, el gran legislador, que dio a su pueblo una constitución a la que los futuros regidores se deberán apegar escrupulosamente. Esta idea del buen legislador que cronológica y axiológicamente es anterior a los regidores está ejemplarmente representada por la leyenda de Licurgo que, ordenado el Estado, anunció al pueblo reunido en asamblea que le era necesario alejarse de Esparta para consultar al oráculo y recomendó que no se cambiara nada de las leyes que estableció él hasta que no regresara, y jamás regresó.

Tanto uno como otro camino han sido recorridos a lo largo de la historia del pensamiento político: los regidores que si bien son los artífices de las leyes positivas están obligados a respetar las leyes superiores a las leyes positivas, como las leyes naturales, que en la tradición del pensamiento medieval son las leyes de Dios ("Jus naturale est quod in lege et Evangelio continetur" *Decretum Gratiani* [I,I, en Migne, *Patrologia latina*, CLXXXVII, col. 20]), o las leyes del país, la *Common law,* de los juristas ingleses, que es considerada una ley de la razón, a la que los propios soberanos están sometidos. Cuando la idea del derecho natural se extenuó, Rousseau retomó el mito del gran legislador, del "hombre extraordinario", cuya función es excepcional porque "no tiene nada de común con la autoridad humana" y debe establecer las condiciones de un sabio y durable dominio [1762, trad. it., p. 57]. Las primeras constituciones escritas, así la norteamericana como la francesa, nacieron bajo la insignia de la misión extraordinaria de quien instaura con un nuevo cuerpo de leyes el reino de la razón interpretando las leyes de la naturaleza y transformándolas en leyes

positivas con una constitución que brotó de un solo gesto de la mente de los sabios.

Los límites internos

Esta idea recurrente del gobierno de las leyes como superior al gobierno de los hombres puede parecer contraria al principio de acuerdo con el cual el *princeps* es *legibus solutus*. Tal principio, derivado de un fragmento de Ulpiano [*Digesto*, I, 3, 31], inspiró y guió la conducta de los soberanos en las monarquías absolutas del continente europeo.

El principio no quiere decir –como por motivos polémicos de parte de los escritores liberales posteriores, o por error, se ha creído–, que el poder del príncipe no tenga límites; las leyes a las que se refiere el principio son las leyes positivas, es decir, las leyes puestas por la propia voluntad del soberano, quien no está sometido a las leyes que él establece porque nadie puede dar leyes a sí mismo. Esto de ninguna manera excluye que esté sometido, en cuanto hombre, como todos los hombres, a las leyes naturales y divinas. Bodin señala: "Por lo que hace... a las leyes naturales y divinas, todos los príncipes del mundo están sujetos a ellas, no está en su poder transgredirlas, si no quieren hacerse culpables de lesa majestad divina" [1576, trad. it., p. 361]. Incluso otros partidarios de la monarquía absoluta van más allá: el poder del príncipe no sólo está limitado por las leyes naturales y divinas, sino también por las leyes fundamentales del reino, como por ejemplo las leyes que regulan la sucesión al trono, que son leyes trasmitidas, leyes consuetudinarias, y como tales positivas. El problema de las

leyes fundamentales y su fuerza obligatoria es un tema que aparece en todos los escritos de los juristas que se preocupan por fijar con normas claras y ciertas los límites del poder del rey; son las normas de aquella constitución no escrita que regula las relaciones entre gobernantes y gobernados. El rey que viola las leyes naturales y divinas se vuelve un tirano *ex parte exercitii;* el rey que viola las normas fundamentales es un usurpador, o sea, un tirano *ex defectu tituli.* En fin, hay un tercer límite que más que cualquier otro es útil para distinguir la monarquía real de la monarquía despótica: el poder del rey no se extiende hasta invadir la esfera del derecho privado (que es considerado un derecho natural) salvo en casos de clara y justificada necesidad. En polémica con la doctrina de la comunidad de bienes propuesta por Platón, Bodin afirma que "no hay nada público allí donde no hay nada privado" y "los estados han sido ordenados por Dios" con el objeto de que el Estado cuide de lo que es público y de lo que a cada cual le corresponde en su propiedad privada" [*ibid.*, p. 178].

De diferente naturaleza es la disputa entre los partidarios de la monarquía absoluta, como Bodin y Hobbes, y los simpatizantes de la monarquía limitada, moderada, temperada o regulada, como los escritores ingleses que defienden la monarquía constitucional reclamándose al modelo ideal del gobierno mixto o los escritores franceses que apoyan la resistencia de los estamentos contra el proceso de concentración y centralización de todo el poder estatal en las manos del rey, interpretando la monarquía francesa como gobierno mixto. Para unos y otros el poder del rey debe estar limitado no solamente por la existencia de leyes superiores que

nadie pone en discusión, sino también por la existencia de centros de poder legítimos como las órdenes o estados –el clero, la nobleza, las ciudades– con sus órganos colegiados que pretenden tener derecho de deliberar en determinadas materias como la imposición fiscal. Se trata de un límite que deriva de la misma composición y organización de la sociedad y como tal, allí donde los estamentos tuvieron éxito como en Inglaterra, más fuerte que el límite puesto, pero no impuesto, por las leyes superiores. Por lo demás, también allí donde la resistencia de las órdenes fue destruida, como en Francia, que representa el prototipo de los estados absolutistas, y en general de los grandes estados (mientras el Estado estamental sobrevive principalmente en los pequeños estados alemanes), y el rey gobierna exclusivamente a través de sus funcionarios y comisarios, el proceso de transformación no se presenta en plenitud, y jamás logra oscurecer la idea de la monarquía controlada por la presencia de los cuerpos intermedios, que Montesquieu, tomando en cuenta a Inglaterra, considera necesarios también para su propio país. Si el respeto de las leyes superiores sirve para distinguir el reino de la tiranía, la presencia de los cuerpos intermedios es útil para distinguir la monarquía del despotismo. No hay partidario del absolutismo que no sepa distinguir claramente el poder monárquico del tiránico, de una parte, y del despótico, de otra.

Una siguiente fase del proceso de limitación jurídica del poder político es la que se afirma en la teoría y práctica de la separación de poderes. Mientras la lucha entre los estamentos y el príncipe se refiere al proceso de concentración del poder del que nacieron los grandes estados territoriales modernos, la disputa entre la divisibilidad o indivisibilidad del

poder se refiere al proceso paralelo de concentración de las funciones típicas que son competencia de quien detenta el poder supremo en un territorio determinado, el poder de hacer leyes, de hacerlas ejecutar y juzgar con base en ellas lo justo y lo injusto. Aunque los dos procesos corran paralelamente, deben ser distinguidos porque el primero tiene su mayor realización en la división del poder legislativo entre el rey y el parlamento, como sucedió primeramente en la historia constitucional inglesa; el segundo desemboca en la separación y recíproca independencia de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, que tiene su máxima afirmación en la constitución escrita de los Estados Unidos. No es casual que por encima de la famosa exposición de la doctrina de la separación de poderes hecha por Montesquieu ("Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder" [1748, trad. it., I, p. 274], la más clara y completa exposición de la doctrina se encuentra en algunas cartas de *El Federalista,* atribuidas a Madison, donde se lee que

> Concentrar... todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en las mismas manos, sean éstas las de muchos, pocos o uno. . . puede con mucha razón ser definido como la verdadera dictadura [Hamilton, Jay y Madison 1787-88, trad. it., p. 370].

Contrariamente de una opinión común que los mismos autores de *El Federalista* se proponen confutar, separación de poderes no quiere decir que los tres poderes deban ser recíprocamente independientes, sino que deba excluirse que quien posea

todos los poderes de un sector determinado posea también todos los poderes de otro de manera que pueda subvertir el principio en el que se basa una constitución democrática, y por tanto sea necesaria una cierta independencia entre los tres poderes a fin de que a cada uno le sea garantizado el control constitucional de los demás.

La última lucha por la limitación del poder político es la que se combatió en el terreno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, comenzando por los derechos personales, ya enunciados en la *Magna Charta* (Carta Magna) de Enrique III (1225), hasta los diversos derechos de libertad, religión, opinión política, prensa, reunión y asociación, que constituyen la materia de los *Bill of Rights* de los estados americanos y de las *Declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano* emanadas durante la revolución francesa. Cualquiera que sea el fundamento de los derechos del hombre, Dios, la naturaleza, la historia, el consenso de las personas, ellos son considerados como derechos que el hombre tiene en cuanto tal, independientemente del ser puestos por el poder político y que por consiguiente el poder político no solamente debe respetar sino proteger. Según la terminología kelseniana, estos derechos constituyen límites a la validez material del Estado. En cuanto tales son diferentes de los límites considerados anteriormente, porque no tocan tanto la cantidad del poder sino su extensión. Solamente su reconocimiento pleno dio origen a la forma de Estado limitado por excelencia que es el Estado liberal y a todas las formas sucesivas que, aun reconociendo otros derechos fundamentales, como los derechos políticos y los derechos sociales, no vinieron a menos en el respeto de los derechos de libertad. Se suele llamar "constitucionalismo" a la teoría y la práctica de los límites del poder; el constitucionalismo encuentra su completa expresión en las constituciones que establecen límites no solamente formales sino también materiales al poder político, bien representados por la barrera que los derechos fundamentales una vez reconocidos y protegidos jurídicamente elevan contra el intento y presunción del detentador del poder soberano de someter a reglamentación cualquier acción que los individuos o los grupos intenten emprender.

Los límites externos

Ningún Estado está solo. Todo Estado existe al lado de otros estados en una sociedad de estados. Como las ciudades griegas, así los estados contemporáneos. Toda forma de convivencia, incluso aquella sin leyes del estado de naturaleza, implica límites en la conducta de cada uno de los convivientes: límites de hecho, como los que cualquier individuo tiene con respecto a todos los demás individuos en el estado de naturaleza, donde cada cual tiene tanto derecho como poder (como decía Spinoza [1670, cap. XVI]), pero ninguno, excepto Dios, es omnipotente; o límites jurídicos, como aquellos puestos por el derecho que regula desde tiempo inmemorial las relaciones entre los estados soberanos, o *ius gentium* (derecho de gentes), límites que derivan de tradiciones que se han vuelto obligatorias (las costumbres internacionales) o de acuerdos recíprocos (los tratados internacionales). La soberanía tiene dos caras, una que mira hacia el interior, otra que mira hacia el exterior. En consecuencia, se encuentra con dos

tipos de límites: los que derivan de las relaciones entre gobernantes y gobernados, y son los límites internos y los que derivan de las relaciones entre los estados, y son los límites externos. Entre las dos especies de límites hay una cierta correspondencia en el sentido de que cuanto un Estado es más fuerte y por tanto sin límites en el interior, tanto más es fuerte y por tanto con menores límites en el exterior; al proceso de unificación interior corresponde un proceso de emancipación exterior; mientras un Estado logra vincular más a sus súbditos, más logra hacerse independiente de los otros estados. Así ha sucedido en la formación del Estado moderno: el proceso de unificación de los poderes difusos y de diversas formas en conflicto entre ellos, que caracteriza la sociedad medieval, corre paralelamente al proceso de liberación del poder unificado por las dos *summae potestates* tendencialmente universales de la Iglesia y el imperio. Cada vez que el poder se vuelve más ilimitado en lo interno, lo que quiere decir unificante, también se vuelve más ilimitado en lo externo, lo que quiere decir independiente. La fórmula que los juristas franceses enunciaron en favor de las pretensiones del rey de Francia en el siglo XIII, *rex in regno suo imperator*, expresa bien el doble proceso: en el momento en que el rey es emperador en su reino, el emperador ya no es rey en el reino ajeno. El rey y el emperador se cambian las partes: lo que el rey gana el emperador lo pierde (un buen ejemplo de la teoría que considera el poder como una relación de suma cero). El final del imperio como potencia, es decir, como verdadero y propio Estado universal unificante, coincide con el renacimiento del derecho internacional; renacimiento, no nacimiento u origen, como frecuentemente se ha dicho, porque allí donde existen estados más potentes, independientes o autosuficientes, siempre se ha reconocido la necesidad de un derecho que regule sus relaciones. Cuando Pufendorf, uno de los restauradores del derecho internacional, después de Alberico Gentili y Hugo Grocio, se plantea el problema del "status imperii germanici", es decir, si el imperio germánico sea todavía un Estado en el pleno sentido de la palabra, lo define una "res publica irregularis" (república irregular), queriendo decir que ya no es un Estado en sentido propio, polemizando con quienes lo consideran un Estado verdadero y propio en la forma peculiar del gobierno mixto, y al mismo tiempo es algo diferente de una simple confederación de estados [1672, VII, 2,15]. Ciento cincuenta años más tarde Hegel iniciará su escrito juvenil sobre la constitución de Alemania con la misma constatación: "Alemania [entendiendo el imperio germánico] ya no es un Estado" [1799-1802, trad. it., p. 12].

Al proceso de disolución gradual del imperio al que corresponde la formación de los estados territoriales y nacionales, se contraponen procesos inversos de unificación paulatina de pequeños estados en uniones más vastas que pasan a través de la confederación, en la que cada Estado conserva su independencia no obstante la unión perpetua con los otros estados (como sucedió originalmente con Suiza), para llegar por primera vez a la formación nueva y original de los estados federales con la constitución de los Estados Unidos (1787). Mientras el proceso de disolución del imperio representa un relajamiento de poder hacia los nuevos estados, el proceso de formación de un Estado más grande por la unión de estados pequeños significa un reforza-

miento de poder del primero sobre los segundos; lo que éstos ganan en fuerza en el exterior uniéndose a otros, lo pierden en independencia interna. Lo había visto bien Montesquieu, a cuya autoridad se reclaman los autores de *El Federalista,* cuando escribió el elogio de la "república federativa" que "al ser capaz de resistir a las potencias extranjeras, puede mantenerse en su grandeza sin corromperse en el interior" [1748, trad. it., I, p. 238]. Únicamente a través de la unión federativa, la república, considerada durante siglos, después del final de la república romana, una forma de gobierno adecuada para los pequeños estados, puede volverse la forma de gobierno de un gran Estado como los Estados Unidos; lo que había entendido Mably cuando hizo el elogio de la república federal americana en las *Observaciones sobre el gobierno y las leyes de los Estados Unidos de América* (1784). La fuerza sugestiva de la idea federativa, es decir, del modelo de una república grande que se forma a través de la agregación de pequeños estados, es tal que hace plausible la idea de una república federativa universal que al abrazar a todos los estados existentes haga practicable de nuevo el ideal universalista del imperio, si bien bajo un proceso contrario, no ya descendente de arriba hacia abajo sino ascendente de abajo hacia arriba. La república universal de los Estados confederados, propuesta por Kant en su *Paz perpetua (Zum ewigen Frieden,* 1796), representa una verdadera y propia alternativa que puede llamarse democrática por su inspiración y por sus posibles desarrollos, a la idea medieval del imperio universal. Desarrollos, si bien parciales, de esta república universal contrapuesta al imperio universal han sido la Sociedad de Naciones después de la primera Guerra

Mundial, y la Organización de las Naciones Unidas, después de la segunda; incluso en la fórmula seleccionada "naciones unidas", los estados que participaron en la formación de la nueva confederación universal mostraron los antecedentes en los que se inspiraron (las Provincias *unidas,* los Estados *unidos).*

Desde el punto de vista de sus relaciones exteriores la historia de los estados europeos (y ahora no solamente europeos), es un proceso continuo de descomposición y recomposición y, por tanto, de vinculación y desvinculación de límites jurídicos. La formación de estados independientes y nacionales desde el siglo pasado hasta nuestros días, primero en los Estados Unidos, luego en América Latina, posteriormente en Europa, para terminar en los países del Tercer Mundo mediante el proceso de descolonización, algunas veces se presenta por descomposición de estados más grandes y otras por recomposición de estados pequeños; pero siempre la recomposición tiende a reforzar los límites internos, mientras la descomposición tiende a relajar los límites externos. La tendencia actual hacia la formación de estados o de constelaciones de estados cada vez más grandes (las llamadas superpotencias) implica un aumento de los límites externos de los estados que son absorbidos en el área más grande (los estados satélites) y una disminución de los límites externos del super-Estado. Cuando se llegase a la formación del Estado universal, éste solamente tendría límites internos y ya no límites externos.

6. Las formas de gobierno

Tipologías clásicas

En la teoría general del Estado se distinguen, aunque no sea siempre neta la línea de demarcación, las formas de gobierno de los tipos de Estado. En la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los tipos de Estado se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico.

Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. Se remonta a la *Política* de Aristóteles, en particular a los libros III y IV, el éxito extraordinario de la clasificación de las constituciones con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos, con la consecuente duplicación de las formas corruptas, por lo que la monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía, la πολιτεία (que es el nombre que Aristóteles le asigna a la forma buena del gobierno de muchos) en democracia. Maquiavelo en el *Príncipe* las reduce a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocráticas como a las democráticas, con base en la consideración de que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, de una persona física, y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colectivo, al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea popular, porque ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno solo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la formación de la voluntad colectiva. Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente de la aristotélica: monarquía, república, despotismo. Diferente en el sentido de que combina la distinción analítica de Maquiavelo con la axiológica tradicional en cuanto define el despotismo como el gobierno de uno solo pero "sin leyes ni frenos", en otras palabras como la forma degenerada de la monarquía. Además Montesquieu agrega un nuevo criterio de distinción, el criterio con base en los "principios", o sea, con base en los diferentes resortes *(ressorts)* que inducen a los sujetos a obedecer: el honor en las monarquías, la virtud en las repúblicas, el miedo en el despotismo. Este criterio hace pensar en las diferentes formas de poder legítimo de acuerdo con Weber. Weber como Montesquieu (pero sin alguna influencia directa) ubica los diferentes tipos de poder distinguiendo las diferentes posibles posiciones de los gobernados frente a los gobernantes; la diferencia entre uno y otro radica en el hecho de que Montesquieu se preocupa por el funcionamiento de la máquina del Estado, Weber por la capacidad de los gobernantes y sus aparatos para obtener la obediencia. La novedad de la tipología de Montesquieu con respecto a las dos anteriores depende de la introducción de la categoría del despotismo, hecha necesaria por la exigencia de dar más espacio al mundo oriental para el que la categoría del despotismo había sido elaborada por los antiguos.

En el siglo XIX obtiene un éxito particular la tipología de Montesquieu que es utilizada por Hegel para delinear el curso histórico de la humanidad que habría pasado de una fase primitiva de despotismo correspondiente al nacimiento de los grandes estados orientales, para luego llegar a la época de las repúblicas, democrática en Grecia, aristocrática en Roma, y terminar con las monarquías cristiano-germánicas que caracterizan la época moderna. A pesar de las correcciones e innovaciones subsecuentes la tipología tradicional no pierde nada de su prestigio, y también es retomada en los tratados de derecho público, si no como punto de llegada sí como punto de partida obligado de toda discusión sobre el tema (por ejemplo en la *Teoría de la constitución* de Schmitt [1928]).

La única innovación interesante es la que introduce Kelsen, quien, partiendo de la definición del Estado como ordenamiento jurídico, critica como superficial la tipología aristotélica basada en un elemento extrínseco como el número, por tanto sostiene que la única manera rigurosa para distinguir una forma de gobierno de otra consiste en conocer el diverso modo en el que una constitución regula la producción del ordenamiento jurídico. Estos modos no son tres sino dos: el ordenamiento jurídico puede ser creado (y continuamente modificado) o desde arriba o desde abajo: desde arriba, cuando los destinatarios de las normas no participan en la creación de las mismas; desde abajo, cuando sí participan. Reclamándose a la distinción kantiana entre normas autónomas y heterónomas, Kelsen llama a la primera forma de producción heterónoma, a la segunda autónoma. A estas dos formas de producción corresponden dos formas

puras o ideales de gobierno, la autocracia y la democracia. Anteriormente se había visto la forma en que ya Maquiavelo había reducido a dos las formas clásicas de gobierno; pero la tipología maquiaveliana resulta de la unificación de la aristocracia y de la democracia en la forma de la república, mientras la kelseniana proviene de la unificación de la monarquía y de la aristocracia en la forma de la autocracia. Naturalmente Kelsen tiene cuidado de precisar que ningún Estado existente corresponde en sentido estricto a las dos definiciones, la autocracia y la democracia, definidas así siendo formas puras. A ello pueden corresponder solamente expresiones ideológicas de una y otra. Cuando Hegel define el despotismo oriental como el régimen en el que uno solo es libre (el déspota), proporciona una definición correcta de la forma de gobierno autocrática en el sentido kelseniano; así la república roussoniana corresponde perfectamente a la forma democrática en la que mediante la formación de la voluntad general se lleva a cabo el principio del pueblo que se da leyes a sí mismo.

Monarquía y república

La distinción que resistió más el tiempo, aunque llegó cada vez más extenuada hasta nuestros días, es la de monarquía-república, de Maquiavelo. Más extenuada porque con la caída de la mayor parte de los gobiernos monárquicos, después de la primera y de la segunda Guerras Mundiales, corresponde siempre menos a la realidad histórica. La tradicional relación entre la monarquía y la república en los últimos cincuenta años ha cambiado completa-

mente: el gran Estado territorial moderno nace, crece y se consolida como Estado monárquico; es el *regnum* no contrapuesto a la *res publica* sino a la *civitas*. Los grandes escritores políticos que con sus reflexiones contribuyeron a dar cuerpo a una verdadera y propia doctrina del Estado moderno son preponderantemente partidarios de la monarquía, Bodin, Hobbes, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel. En tres escritores como Vico, Hegel y Montesquieu, que con el paso de una forma de gobierno a otra constituyen su filosofía de la historia y su teoría del progreso, la monarquía representa la forma de gobierno de los modernos, la república la de los antiguos, o bien, en la época moderna, la forma de gobierno adecuada para los pequeños estados. La primera república que después de la de Roma nace en un territorio vasto, la república federal de las trece colonias americanas, se da una constitución que es concebida a imagen y semejanza de una constitución monárquica, en la que el jefe de Estado no es hereditario sino electivo. También por otra razón, esta vez conceptual y no histórica, la distinción entre la monarquía y la república pierde poco a poco cualquier relevancia porque pierde su significado original. En un primer momento monarquía es el gobierno de uno solo, república, en el sentido maquiaveliano de la palabra, el gobierno de muchos, o con más precisión de una asamblea. Hoy, después de que en las monarquías, comenzando por la Iglesia, el peso del poder se desplaza del rey al parlamento, la monarquía, que se vuelve primero constitucional y luego parlamentaria, se ha transformado en una forma de gobierno diferente de aquella para la cual la palabra había sido acuñada y usada durante siglos: es una forma mixta, mitad

monarquía y mitad república. No por casualidad Hegel contempla en la monarquía constitucional de su tiempo la nueva encarnación del gobierno mixto de los antiguos. Al llegar a este punto la distinción entre la monarquía y la república se diluye tanto que en los tratados de derecho constitucional que todavía la utilizan es inútil encontrar un criterio convincente de distinción entre una y otra. Cuando Maquiavelo escribía que todos los estados son principados o repúblicas, presentaba una afirmación que correspondía perfectamente a la realidad de su tiempo y distinguía lo que en realidad era diferente: la monarquía de Francia de la república de Venecia. La misma distinción repetida hoy constriñe la realidad en un esquema inadecuado si no incluso deformante porque distingue lo que no es fácilmente distinguible: por ejemplo la monarquía inglesa de la república italiana.

Una vez que se han difundido progresivamente los gobiernos caracterizados por la distinción (si no precisamente separación) entre el poder del gobierno propiamente dicho y el poder legislativo, el único criterio adecuado de distinción se ha vuelto aquel que pone en evidencia la diferente relación entre los dos poderes, independientemente del hecho de que el titular de uno de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república. Ya Kant llama forma republicana a aquella en la cual rige el principio de la separación de poderes, aunque el titular del poder del gobierno sea un monarca. De tal manera "república" adquiere un nuevo significado, que ya no es el de Estado en general, y tampoco el de gobierno asambleario contrapuesto al gobierno de uno solo, sino es el de una forma de gobierno que tiene una cierta estructura interna,

incluso compatible con la existencia de un rey. La diferente relación entre los dos poderes ha constituido el criterio para la distinción ahora común entre la forma de gobierno presidencial y la parlamentaria: la primera es aquella en la que rige una neta separación entre poder del gobierno y poder de hacer las leyes, separación basada en la elección directa del presidente de la república, que también es jefe de gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del gobierno frente al presidente de la república y no frente al parlamento; la segunda es aquella en la que más que separación hay un juego completo de poderes recíprocos entre el gobierno y el parlamento basado en la distinción entre jefe de Estado y jefe de gobierno, en la elección indirecta del jefe de Estado de parte del parlamento y en la responsabilidad del gobierno frente al parlamento que se expresa mediante el voto de confianza o de desconfianza. Entre estas dos formas puras existen muchas formas intermedias: baste pensar en la quinta república francesa, instaurada en 1958, república presidencial *sui generis,* que ha conservado la figura del presidente del consejo diferente de la del presidente de la república. Pero no tiene caso detenernos a describirlas detalladamente, además porque la distinción común entre gobierno presidencial y gobierno parlamentario, por el hecho de ser puramente formal, construida sobre los mecanismos con los que debería funcionar el sistema de los poderes constitucionales más que en su operación efectiva, ha sido poco a poco suplantada por tipologías más atentas a la relevancia de los poderes reales aunque informales.

La mayor cantidad de poder político real aunque no siempre reconocido formalmente es el que se ha

acumulado en las democracias modernas y también en los estados no democráticos dentro de los partidos políticos, sea por el proceso de democratización que ha hecho necesaria la agregación de las demandas provenientes de la sociedad, sea por la formación de las sociedades de masas en las que sólo los partidos, o también el partido único, logran expresar una voluntad y una orientación política. Hoy ninguna tipología de las formas de gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, es decir, la manera en que están dispuestas y colocadas las fuerzas políticas de las que el gobierno toma vida; el sistema de partidos influye en la constitución formal hasta alterar su fisonomía. Desde hace tiempo Duverger observó que el sistema de partidos influye particularmente en el régimen de la separación de poderes. Un sistema bipartidista perfecto como el inglés, en el que únicamente hay dos partidos con vocación mayoritaria que se alternan en el gobierno y en el que por costumbre el líder del partido está destinado a ser el jefe de gobierno si su partido gana las elecciones, acerca la forma de gobierno parlamentaria a la presidencial en cuanto el primer ministro es electo, si bien indirectamente por los ciudadanos, los cuales en el momento mismo en el que seleccionan al partido también eligen al primer ministro. Un sistema monopartidista, cualquiera que sea la constitución formal, da origen a una forma de gobierno en la que el máximo poder está concentrado en el comité de partido y su secretario a despecho de todos los órganos colegiados y populares previstos por la constitución, tan es así que hoy la distinción tradicional entre despotismo y democracia pasa entre sistema monopartidista y sistema no monopartidista (que a su vez puede ser bi o

multipartidista). También hay diferencias entre sistemas bipartidistas y multipartidistas, según si el sistema multipartidista esté polarizado (o sea con dos partidos extremos extrasistema, a la izquierda y a la derecha) o no polarizado, es decir, con muchos partidos, pero todos intrasistémicos. También aquí las variaciones son muchas y no es posible (y quizá también inútil en este lugar) tomar en cuenta todas.

Para mostrar la manera en la que se dio la sobreposición entre la distinción clásica de las formas de gobierno y la distinción de los sistemas de partido nos limitaremos aquí a citar la tipología propuesta por un constitucionalista sensible a la necesidad de considerar los problemas del derecho público no de manera rígidamente formalista: gobierno parlamentario con bipartidismo rígido, gobierno parlamentario con multipartidismo moderado, gobierno parlamentario con multipartidismo exasperado, gobierno presidencial [Elia, 1970, p. 642], ejemplificados respectivamente por el gobierno parlamentario inglés, por el de las llamadas "pequeñas democracias", excepto Suiza (como las monarquías escandinava, belga y holandesa, la républica austriaca), por la república italiana, por el gobierno de los Estados Unidos. Suiza es un caso especial con su forma de gobierno directorial, caracterizada por el consejo federal que es electo por el parlamento, pero no es responsable frente a él, compuesto por siete miembros que duran en el cargo cuatro años, de los cuales cada uno es presidente por un año.

Otras tipologías

Tomando como criterio de distinción no el partido sino la clase política, entendida, de acuerdo con

Gaetano Mosca, como el conjunto de las personas que detentan efectivamente el poder político, o, según la expresión introducida y hecha popular por Wright Mills, la élite del poder, se pueden tener nuevas tipologías diferentes de las tradicionales y de las comunes en el derecho público. Una vez admitido, como sostiene Mosca, que el gobierno en toda organización política pertenece a una minoría, las formas de gobierno ya no pueden ser distinguidas con base en el viejo criterio del número de gobernantes: desde este punto de vista todos los gobiernos son oligárquicos. Pero que todos los gobiernos sean oligárquicos no implica que no se pueda distinguir un gobierno de otro. Permaneciendo firme el principio de la necesidad de una clase política, las diversas formas de gobierno pueden distinguirse con base en la diferencia con respecto a la formación y organización de la clase política. Por lo que hace a la formación, Mosca distingue clases cerradas y clases abiertas, en referencia a la organización clases autocráticas cuyo poder viene de arriba y clases democráticas cuyo poder viene de abajo; de la combinación de las distinciones resultan cuatro formas de gobierno, aristocrático respecto a la formación y democrático respecto a la organización, etcétera; en cambio, a la noción de élite del poder se refiere la distinción introducida por Schumpeter entre gobiernos democráticos en los que suelen existir muchas élites en competencia para acceder al gobierno y gobiernos autocráticos en los que persiste el monopolio del gobierno de parte de una sola y exclusiva élite.

Tomando como punto de referencia ya no la clase política sino el sistema político entendido como el conjunto de las relaciones de interdependencia

entre los diversos entes que juntos contribuyen a desempeñar la función de mediación de los conflictos, de cohesión del grupo y de defensa frente a los otros grupos, se pueden construir otras tipologías: una de las más conocidas es la propuesta por Almond y Powell que distingue los sistemas políticos con base en los dos criterios de la diferenciación de los roles y la autonomía de los subsistemas. Colocando las dos características en una escala que va de abajo hacia arriba se identifican cuatro tipos ideales de sistema político: *a*) con baja diferenciación de los roles y baja autonomía de los subsistemas, como las sociedades primitivas; *b*) con baja diferenciación de los roles y alta autonomía de los subsistemas, como la sociedad feudal; *c*) con alta autonomía de los subsistemas y baja diferenciación de los roles, como las grandes monarquías nacidas de la disolución de la sociedad feudal; *d*) con alta diferenciación de los roles y alta autonomía de los subsistemas, como los estados democráticos contemporáneos.

El gobierno mixto

Nada muestra mejor la vitalidad de la tipología tradicional que la continuidad de la teoría del gobierno mixto, de acuerdo con la cual la mejor forma de gobierno es la que resulta de una combinación de las tres o de las dos (según la tipología de que se trate) formas de gobierno puras. Platón, en las *Leyes*, después de haber dicho que monarquía y democracia son las madres de todas las demás formas de gobierno agrega: "Es obligatorio y necesario participar de ambas si deberá existir la libertad y la concordia inteligente" [693 *d*]. Aristóteles presenta la

opinión según la cual "la mejor constitución debe ser una combinación de todas las constituciones" y por eso es exaltada la de Esparta porque en ella la autoridad real constituiría el elemento monárquico, la de los gerontes el elemento oligárquico y los éforos el elemento democrático en cuanto éstos provienen del pueblo [*Política*, 1265 *b*, 35]. Cuando expone su teoría de las formas de gobierno describe la πολιτεία, forma buena del gobierno popular, como "una mixtura de oligarquía y de democracia" [1293 *b*, 35]. La más completa teoría del gobierno mixto es la que expone Polibio en las *Historias*, allí donde el relato de los acontecimientos de la segunda guerra púnica es interrumpido por una presentación de la constitución romana, como el ejemplo más autorizado de gobierno mixto donde los cónsules representan el principio monárquico, el senado el oligárquico y los comicios del pueblo el democrático. La razón por la que el gobierno mixto es superior a todos los demás radica en el hecho de que, de acuerdo con Polibio, "cada órgano puede obstaculizar a los otros o colaborar con ellos" y "ninguna de las partes excede su competencia y sobrepasa la proporción" [VI, 18]; ésta es una razón que anticipa por siglos la famosa teoría del equilibrio de poderes *(balance of powers)* que será uno de los principales argumentos de los partidarios de la monarquía constitucional en polémica con los defensores de la monarquía absoluta. También Cicerón en *De re publica* [I,29,45], sostiene que la forma de gobierno "moderatum et permixtum" es superior a estas tres formas de gobierno. En la época moderna la doctrina del gobierno mixto sirve para exaltar la excelencia de la constitución inglesa frente a la monarquía francesa y en general frente a todo gobierno

que quiere ser alabado; gobierno mixto es la república de Venecia o la república de Florencia para quien propone una u otra como la forma ideal de gobierno o por lo menos como la forma que debe ser imitada sobre cualquiera otra.

Teóricos del absolutismo, es decir, de un Estado que no conoce ni reconoce entes intermedios, como Bodin y Hobbes, critican la doctrina del gobierno mixto por la misma razón por la que sus partidarios la sostienen: la distribución del poder soberano en órganos diferentes y distintos tiene como efecto el peor de los inconvenientes que pueden llevar un Estado a la ruina, la inestabilidad, precisamente la inestabilidad que Polibio consideraba como el carácter común de las formas puras destinadas a cambiar continuamente una por otra y que sólo la combinación de las tres formas habría podido detener.

Mediante la idealización que Montesquieu hace de la monarquía inglesa, en la que ve realizado el principio de la separación de poderes –si bien bajo una transposición del significado genuino de la doctrina, en cuanto una cosa es la combinación de las tres formas de gobierno y otra la separación de los tres poderes–, es interpretada como forma mixta de monarquía constitucional que se vuelve el modelo universal de Estado después de la revolución francesa por lo menos durante un siglo. Es significativo el hecho de que Hegel después de haber subrayado la insuficiencia de las tres formas antiguas para comprender la monarquía moderna afirme que ahora "se han reducido a momentos de la monarquia constitucional, el monarca es uno, con el poder gubernamental intervienen los pocos y con el poder legislativo se presenta la mayoría en general" [1821, trad. it., p. 237]. Todavía después de la primera

Guerra Mundial, uno de los periodos de mayor transformación constitucional que la historia haya conocido, Carl Schmitt sostiene que las constituciones del moderno Estado de derecho burgués son mixtas porque en ellas están siempre unidos y mezclados diversos principios y elementos (democracia, monarquía y aristocracia) y en cuanto tales confirman una antigua tradición según la cual el ordenamiento público ideal descansa en una unión y mezcla *(Verbindung und Mischung)* de los diversos principios políticos [1928, p. 202]. La teoría del gobierno mixto ocupa un lugar de importancia en la obra de Gaetano Mosca, quien, al concluir su *Historia de las doctrinas políticas* [1933], y por tanto como confirmación de su teoría de las formas de gobierno, escribe que del estudio objetivo de la historia se puede sostener que los mejores regímenes, y por "mejores regímenes" entiende aquellos que han tenido mayor duración (una vez más el valor de una constitución reside en su estabilidad), son los gobiernos mixtos, donde por "gobiernos mixtos" entiende no sólo aquellos en los que son combinados los diversos principios sino también aquellos en los que el poder religioso está separado del poder laico y el poder económico está separado del poder político.

7. Las formas de Estado

Formas históricas

Siendo muchos los elementos que se toman en cuenta para distinguir las formas de Estado, especialmente en referencia a las relaciones entre la

organización política y la sociedad o bien en referencia a las diversas finalidades que el poder político organizado persigue en las diferentes épocas históricas y en las diversas sociedades, las tipologías de las formas de Estado son tan variables y cambiantes que hacen difícil, y quizá inútil, su exposición completa. Para poner un poco de orden en una materia tan rica y controvertida se pueden distinguir las diferentes formas de Estado con base en dos criterios principales, el histórico y el referente a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad (un criterio que también incluye el basado en las diversas ideologías).

Con base en el criterio histórico la tipología más común y acreditada entre los historiadores de las instituciones es aquella que propone la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo. La configuración de un Estado estamental, interpuesto entre el Estado feudal y el Estado absoluto, se remonta a Otto von Gierke y a Max Weber, y después de éste ha sido retomada por historiadores de las instituciones sobre todo alemanes. En los *Elementos de ciencia política*, de Mosca [1896], todavía campeaban los dos tipos ideales del Estado feudal, de un lado, caracterizado por el ejercicio acumulativo de las diversas funciones directivas de parte de las mismas personas y por la disgregación del poder central en pequeños núcleos sociales, y de otro, el Estado burocrático caracterizado por una progresiva concentración y al mismo tiempo por la especialización de las funciones de gobierno, también progresiva. Por "Estado estamental" *(Ständestaat)* se entiende la organización política donde se han venido formando órganos colegiados, los *Stände* o estados, que reúnen

a los individuos que tienen la misma posición social, precisamente los estamentos, y en cuanto tales detentadores de derechos y privilegios que hacen valer frente a quienes tienen en sus manos el poder soberano mediante asambleas deliberantes como los parlamentos. Se debe sobre todo a Otto Hintze la distinción entre estados con dos asambleas como Inglaterra, la Cámara de los Lores que abarca al clero y la nobleza, y la Cámara de los Comunes que comprende a la burguesía, y estados estamentales con tres cuerpos diferentes, respectivamente el clero, la nobleza y la burguesía, como Francia. Mas la formación de instituciones que representan intereses de grupo, que hacen contrapeso a la potencia del príncipe, es común a todos los estados europeos. El contraste entre los estamentos y el príncipe, especialmente para establecer quién tiene el derecho de imposición fiscal, constituye gran parte de la historia y del desarrollo del Estado moderno en el paso del tipo extensivo al intensivo de conducción política (otra distinción de Hintze), entre el final del medievo y el inicio de la época moderna. Pero incluso allí donde el Estado estamental no se transforma directamente en Estado parlamentario, como en Inglaterra, o no sobrevive hasta después de la revolución francesa y más allá, como en los estados alemanes (la monarquía constitucional de Hegel es la idealización de esto), a excepción de Prusia, una línea neta de demarcación entre el Estado estamental y la monarquía absoluta no es siempre fácil de trazar. Ninguna monarquía se vuelve tan absoluta, como se ha señalado en repetidas ocasiones, que haya suspendido toda forma de poder intermedio (el Estado absoluto no es un Estado total). La idea de una monarquía moderada tiene una larga

vida; los partidarios de una monarquía *reglée*, como Claude de Seyssel, al inicio del siglo XVI, son los representantes de la idea de una monarquía controlada por el poder de las órdenes, así como en la teoría de las formas de gobierno, propuesta por Montesquieu, la monarquía se distingue del despotismo porque el poder monárquico está balanceado por los cuerpos intermedios. También para Hegel, mientras el déspota ejerza su poder sin intermediarios, "el monarca puede no ejercer inmediatamente todo el poder del gobierno, pero confiar una parte del ejercicio de los poderes particulares a colegios y también a clases del reino" [1808-12, trad. it., pp. 51-52]. El Estado estamental, como forma intermedia entre el Estado feudal y el Estado absoluto se distingue del primero, por una gradual institucionalización de los contrapoderes y también por la transformación de las relaciones personales, propias del sistema feudal, en relaciones entre instituciones; de un lado la asamblea del estamento, de otro el rey con su aparato de funcionarios que allí donde terminan por tener éxito dan origen al Estado burocrático característico de la monarquía absoluta; la diferenciación del segundo radica en la presencia de una contraposición de poderes en conflicto continuo entre sí, que el advenimento de la monarquía absoluta tiende a suprimir.

La formación del Estado absoluto se da mediante un doble proceso paralelo de concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio. Por concentración se entiende aquel proceso a través del cual los poderes ejercen la soberanía; el poder de dictar leyes válidas para toda la colectividad (a tal punto que las costumbres son consideradas derecho válido sólo en cuanto por una ficción jurídica se presumen aceptadas y toleradas por el rey que no las ha abrogado expresamente), el poder jurisdiccional, el poder de usar la fuerza al interior y al exterior excluyendo a cualquier otro, en fin el poder de imponer tributos, son atribuidos por derecho al soberano por los juristas y ejercidos de hecho por el rey y los funcionarios que dependen directamente de él. Por centralización se comprende el proceso de eliminación o de desautorización de ordenamientos jurídicos inferiores, como las ciudades, las corporaciones, las sociedades particulares, las cuales sobreviven no ya como ordenamientos originales y autónomos sino como ordenamientos derivados de una autorización y por la tolerancia del poder central. En un capítulo del *Leviatán* de Hobbes [1651, trad. it., pp. 219 ss], en el que normalmente no se pone atención, dedicado a las sociedades parciales, se lee que de los sistemas regulares los únicos absolutos e independientes, es decir, no sujetos a nadie más que a sus representantes, son los estados: todos los demás, desde las ciudades hasta las sociedades comerciales, son independientes, esto es, subordinados del poder soberano y legítimos sólo en cuanto son reconocidos por él.

El estado representativo

Con el advenimiento del Estado representativo, primero bajo la forma de monarquía constitucional y luego parlamentaria, en Inglaterra después de la "gran rebelión", en el resto de Europa después de la revolución francesa, y bajo forma de república presidencialista en los Estados Unidos después de la revuelta de las trece colonias contra la madre patria,

se inició una cuarta fase de la transformación del Estado, que dura hasta hoy. Mientras en Inglaterra el Estado representativo nace a continuación del Estado feudal y del Estado estamental mediante la guerra civil y la "revolución gloriosa" de 1688, en la Europa continental nace sobre las ruinas del absolutismo monárquico. Como el Estado estamental, también el Estado representativo se afirma, por lo menos en un primer momento, como el resultado de un compromiso entre el poder del príncipe cuyo principio de legitimidad es la tradición y el poder de los representantes del pueblo (donde por "pueblo" se entiende inicialmente a la clase burguesa), cuyo principio de legitimidad es el consenso. La diferencia del Estado representativo con respecto al Estado estamental radica en el hecho de que la representación por rangos o corporativa (hoy se diría representación de intereses) es sustituida por la representación de los individuos (en un primer momento sólo los propietarios) a los que se les reconocen derechos políticos. Entre el Estado estamental y el Estado absoluto de una parte, y de otra, el Estado representativo cuyos sujetos soberanos ya no son ni el príncipe investido por Dios, ni el pueblo como sujeto colectivo e indiferenciado –una mera ficción jurídica que deriva de los juristas romanos y medievales—, está el descubrimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, de derechos que todo individuo tiene por naturaleza y por ley, y que, precisamente porque son originarios y no adquiridos, todo individuo puede hacer valer contra el Estado recurriendo incluso al remedio extremo de la desobediencia civil y de la resistencia. El reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, en una primera instancia sólo doctrinal

a través de los iusnaturalistas, luego también práctico y político mediante las primeras *Declaraciones de los derechos,* representa la verdadera y propia revolución copernicana en la historia de la evolución de las relaciones entre gobernantes y gobernados: el Estado ya no considerado *ex parte principis* sino *ex parte populi.* El individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. Las partes son primero que el todo y no el todo primero que las partes (como en Aristóteles y Hegel). El presupuesto ético de la representación de los individuos tomados singularmente y no por grupos de interés, es el reconocimiento de la igualdad natural de los hombres; todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o de aquel grupo particular.

Que la igualdad natural de los hombres sea el postulado ético de la democracia representativa, llamada por sus adversarios atomística, no quiere decir que de hecho los estados representativos la hayan reconocido desde el principio. El desarrollo del Estado representativo coincide con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos hasta el reconocimiento del sufragio universal masculino y femenino; el cual, por lo demás, haciendo necesaria la constitución de partidos organizados, modificó profundamente la estructura del Estado representativo, a tal punto que provocó un cambio sensible en el propio sistema de representación que ya no es de los individuos, sino que está permeada por asociaciones poderosas que organizan las elecciones y reciben una delegación en blanco de los electores. Mientras en un sistema político representativo con sufragio restringido los individuos son los que eligen un individuo (especialmente bajo elec-

ciones conducidas por el colegio uninominal), y los partidos se forman dentro del parlamento, en el sistema político representativo con sufragio universal los partidos se forman fuera del parlamento y los electores seleccionan un partido más que una persona (especialmente bajo el sistema proporcional). Esta alteración del sistema de representación ha llevado a la transformación del Estado representativo en Estado de partidos en el que, como en el Estado estamental, los sujetos políticos relevantes ya no son los individuos sino los grupos organizados, aunque no organizados con base en los intereses de rango o corporativos sino intereses de clase o presuntamente generales. Ya Max Weber había señalado que, allí donde se confrontan grupos de interés, el procedimiento normal para alcanzar las decisiones colectivas es el compromiso entre las partes y no la regla de la mayoría que es la regla de oro para la formación de decisiones colectivas en cuerpos constituidos por sujetos que se consideran inicialmente iguales. Weber hizo esta observación a propósito del Estado estamental. Ahora cada quien puede constatar lo que esta observación valga también para los actuales sistemas de partido, en los que las decisiones colectivas son el fruto de negaciones y acuerdos entre los grupos que representan fuerzas sociales (los sindicatos) y fuerzas políticas (los partidos) más que de votaciones en asambleas donde rige la regla de la mayoría. De hecho, estas votaciones se efectúan para cumplir con el principio constitucional de acuerdo con el cual en el Estado representativo moderno los sujetos políticamente relevantes son los individuos y no los grupos (y allí donde los órganos capaces de tomar decisiones obligatorias para toda la colectividad son las asambleas, el procedimiento para la formación de una voluntad colectiva es la regla de la mayoría); pero terminan por tener un valor puramente formal de ratificación de decisiones tomadas en otro lugar mediante el procedimiento de la contratación.

Con base en la teoría de los juegos, una deliberación tomada por mayoría es el efecto de un juego cuyo éxito es a suma cero; una deliberación tomada mediante un acuerdo entre las partes es el efecto de un juego cuyo éxito es a suma positiva. Con la primera lo que la mayoría gana lo pierde la minoría, con la segunda ambas partes ganan alguna cosa (desde el momento en que el compromiso es posible únicamente cuando los dos socios consideran, examinados todos los pros y contras, obtener algún beneficio). En nuestras sociedades pluralistas constituidas por grandes grupos organizados, en conflicto entre sí, el procedimiento de la contratación sirve para mantener en equilibrio al sistema más que la regla de la mayoría, el que, dividiendo a los contendientes en dos grupos: vencedores y vencidos, permite el reequilibrio del sistema solamente allí donde se le permite a la minoría convertirse a su vez en mayoría.

Los estados socialistas

La última fase de la secuencia histórica anteriormente descrita ciertamente no agota la fenomenología de las formas de Estado que hoy existen. Más aún: la mayor parte de los estados que constituyen actualmente la comunidad internacional se sustraen a tal fenomenología si bien más *de facto* que *de jure*. Incluso las dictaduras militares, los estados despóti-

cos gobernados por jefes irresponsables, los estados de nueva formación dominados por oligarquías restringidas no controladas democráticamente, rinden homenaje a la democracia representativa, unas veces justificando su poder como temporalmente necesario para restablecer el orden turbado, para superar un periodo transitorio de anarquía, como un gobierno provisional en estado de emergencia, y por tanto no como rechazo del sistema democrático sino como una suspensión temporal en previsión de un retorno a la normalidad, otras veces como aplicación imperfecta de los principios sancionados por constituciones solemnemente aprobadas, pero muy rápidamente adoptadas por clases dirigentes formadas en Occidente e impuestas a países sin tradición de autogobierno y de lucha política regulada por el reconocimiento de derechos civiles. El Estado representativo como se formó en Europa en los últimos tres siglos es todavía hoy el modelo ideal de las constituciones escritas que se formaron en estas últimas décadas, incluso allí donde de hecho están suspendidas o son aplicadas mal (por lo demás la mala aplicación de una constitución no es un vicio particular de los estados del Tercer Mundo).

Los estados que no entran en esta clasificación en primera instancia son los estados socialistas, comenzando por el Estado-guía, la Unión Soviética. Si bien no es fácil decir cuál es la forma de Estado que ellos representen al ser demasiado grande la diferencia entre los principios constitucionales oficialmente proclamados y la realidad de hecho, entre la constitución formal y la material. No existe una definición generalmente aceptada por los juristas y politólogos de la forma de Estado de la Unión Soviética después de superar la fase de la dictadura del proletariado

que por lo menos era una fórmula histórica y doctrinariamente relevante; cada vez se ha vuelto más inaceptable la definición de república de consejos (o soviet) que solamente permanece en la titulación como recuerdo de los orígenes (ahora remotos).

A falta de una definición oficial, las caracterizaciones comunes son con frecuencia interpretaciones parciales y polémicas, intentos de ubicar el elemento o los elementos predominantes. Se pueden señalar algunos: en la línea del análisis weberiano del proceso de racionalización formal (no siempre acompañado por el proceso de racionalización material) que caracteriza al Estado moderno y tiene como consecuencia la ampliación del aparato burocrático despersonalizante y la transformación del Estado tradicional en Estado legal-racional, y de la previsión catastrófica del propio Weber sobre el ineludible advenimiento de un Estado burocrático en un universo completamente colectivizado, una de las interpretaciones más comunes del Estado soviético, que se valió en los años del predominio incontrastado de Stalin de la respetable confirmación de Trotsky, es la que lo considera un Estado burocrático dominado por una oligarquía que se renueva por coptación.

Pero una burocracia administrativa no gobierna. La interpretación del Estado soviético como Estado burocrático debe ser complementada por la constatación de que en un universo de estados de partidos como se han afirmado con la institución del sufragio universal y de la sociedad de masas, la diferencia esencial entre las democracias representativas y los estados socialistas está en el contraste entre sistemas multipartidistas y sistemas monopartidistas (de derecho como en la Unión Soviética, de hecho como

en las llamadas democracias populares). El dominio de un partido único reintroduce en el sistema político el principio monocrático de los gobiernos monárquicos del pasado y quizá constituye el verdadero elemento característico de los estados socialistas de inspiración leninista, directa o indirecta, en contraste con los sistemas poliárquicos de las democracias occidentales. El motor inmóvil del sistema es el partido, este príncipe colectivo que detenta el poder político y el ideológico, y en consecuencia no conoce alguna distinción entre *regnum* y *sacerdotium;* un soberano cuya legitimidad deriva del considerarse el único intérprete auténtico de la doctrina (un principio de la legitimidad curiosamente propio de las iglesias y no de los estados, y efectivamente no entra en ninguno de los que se ha hablado).

El análisis de los estados con partido único omniinvadente y omnipotente ha dado origen a la figura del Estado total o totalitario, que por encima de las razones polémicas de las que nació la comparación entre los estados fascistas y los estados comunistas, históricamente incorrecta, permite la más fiel representación de una organización política en la que ha venido a menos una línea neta de demarcación entre el Estado y la Iglesia, de un lado (donde por "Iglesia" se entiende no solamente la esfera de la vida religiosa sino también de la vida contemplativa en el sentido clásico del término y la vida espiritual en el sentido moderno y laico), y entre el Estado y la sociedad civil, de otro (donde por "sociedad civil" se entiende en términos marxistas la esfera de las relaciones económicas), y que por tanto extiende su control sobre todo comportamiento humano, sin dejar algún intersticio en el cual se pueda desarrollar, más que ilícitamente, la iniciativa de los individuos y de los grupos. Finalmente, no debe olvidarse la interpretación del Estado soviético como despotismo oriental *(Wittfogel),* basada en una reconstrucción histórica más que en un análisis estructural como el anterior. Recuérdese que por "despotismo" siempre se entendió, por lo menos desde Aristóteles en adelante, la forma de gobierno en la que el gobernante impera sobre sus súbditos como el amo sobre los esclavos, o con la expresión acuñada por Maquiavelo "para uno príncipe, y todos los demás siervos" como en Turquía [1513, ed. 1977, p. 19].

Estado y no-Estado

La referencia a la categoría de Estado totalitario y su definición nos permite pasar al análisis del segundo criterio de clasificación de las formas de Estado que se mencionó anteriormente. En el Estado totalitario toda la sociedad está resuelta en el Estado, en la organización del poder político que reúne en sí al poder ideológico y al poder económico. No hay espacio para el no-Estado. El Estado totalitario representa un caso-límite, ya que el Estado en su acepción más amplia, que comprende también a la πόλις griega, se ha debido siempre enfrentar al no-Estado en su doble dimensión de la esfera religiosa (en el sentido más amplio de la palabra) y de la esfera económica. Incluso en el modelo ideal aristotélico, en el que el hombre es un animal político, la esfera económica se divide entre el gobierno de la casa y la crematística (que se refiere a las relaciones de intercambio), y no pertenece al Estado; la vida contemplativa de la que el mismo Aristóteles sostiene la superioridad con respecto a la vida activa, pertenece al sabio. El Estado hobbesiano, que si bien subor-

dina la Iglesia al Estado y atribuyéndose el derecho de prohibir las teorías sediciosas asume el monopolio del poder ideológico, deja la más amplia libertad económica a sus súbditos. En sentido inverso, el Estado ético de Hegel, que frecuentemente ha sido interpretado como un Estado-todo, es el momento final del Espíritu objetivo, luego del cual está el Espíritu absoluto que comprende las más altas expresiones de la vida espiritual, el arte, la religión y la filosofía. La presencia del no-Estado, en una de las dos formas o en ambas, siempre ha constituido un límite de hecho y de principio, en la realidad objetiva y en las especulaciones de los escritores políticos, a la expansión del Estado. Tal límite varía de Estado a Estado; la importancia de estas variaciones constituye por tanto un posible y también útil criterio de diferenciación de las formas históricas de Estado. Sin embargo, no debe confundirse el límite que el Estado recibe de la presencia más o menos fuerte del no-Estado con los límites jurídicos del poder político a los que se ha dedicado el parágrafo 5; éstos son límites *del* poder político, aquellos a los que se refieren los dos parágrafos siguientes son límites *al* poder político.

Con el advenimiento del cristianismo –religión tendencialmente universal y que como tal sobrepasa las fronteras de los estados–, el problema de la relación entre la sociedad religiosa y la sociedad política se ha vuelto un problema permanente de la historia europea. Mientras en el mundo clásico el no-Estado bajo la forma, por ejemplo, de la república universal de los estoicos es un ideal de vida, no una institución, con la difusión del cristianismo el no-Estado se vuelve una institución con la que el Estado tiene continuamente que vérselas, un verdadero y propio

poder que desde el inicio afirma su supremacía sobre las potestades terrenales con el principio "imperator intra ecclesiam, non supra ecclesiam" [el emperador está dentro de la iglesia y no por encima de ella], [San Ambrosio, *Sermo contra Auxentium,* 36]. Según la doctrina que ha pasado a la historia como doctrina gelasiana (del papa Gelasio I): Duo sunt quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacrata pontificum et regalis potestas" [son dos los principios por los cuales este mundo está gobernado: la autoridad sagrada de los pontífices y la potestad real], [*Epistulae,* XII, 2]. También la *potestas regalis* toma su investidura de Dios ("nulla potestas nisi a Deo") [San Pablo, *Epístola a los romanos,* 13, I], pero su fin es de este mundo, es la paz en la tierra, tanto interna como externa, y como tal está subordinada al fin a la "auctoritas sacrata pontificum" [la autoridad sacra de los pontífices], que es la predicación y la realización de una doctrina de salvación. Espera el príncipe extirpar el mal y exterminar a los herejes, pero es privilegio de la Iglesia establecer qué es el bien y qué es el mal, quién hereje y quién no.

Para nuestros fines es interesante señalar que en una doctrina sobre la primacía del no-Estado, el Estado se resuelve en la determinación y ejercicio legítimo del poder coactivo, de un poder meramente instrumental en cuanto presta sus servicios, indispensable pero por su misma naturaleza inferior, a una potencia superior. Este señalamiento es interesante, porque la misma representación instrumental del Estado se presenta cuando el no-Estado que muestra sus propias pretensiones de superioridad frente al Estado es la sociedad civil-burguesa. En la sociedad feudal, poder económico y poder político son indisolubles entre sí, y más ade-

lante en el Estado patrimonial el *imperium* no puede subsistir sin alguna forma de *dominium* (por lo menos de *dominium eminens*); confusión que permanece hasta que un derecho tan específicamente patrimonial como el de la sucesión hereditaria continúa valiendo no sólo para los bienes, sino también para la trasmisión del poder político y las funciones estatales. Con la formación de la clase burguesa, que lucha contra los vínculos feudales y por su emancipación, la sociedad civil como esfera de las relaciones económicas que obedecen a leyes naturales superiores a las leyes positivas (según la doctrina fisiocrática) o en cuanto regulada por una racionalidad espontánea (el mercado o la mano invisible de Adam Smith), pretende desprenderse del abrazo mortal del Estado; el poder económico se distingue netamente del poder político, y al final de este proceso el no-Estado se afirma como superior al Estado, sea en la doctrina de los economistas clásicos sea en la doctrina marxista, aunque con signo axiológico opuesto. La principal consecuencia de la primacía del no-Estado sobre el Estado es una vez más una concepción meramente instrumental del Estado, su reducción al elemento que lo caracteriza, el poder coactivo, cuyo ejercicio al servicio de los detentares del poder económico debería ser el de garantizar el desarrollo autónomo de la sociedad civil, transformándolo en un verdadero y propio "brazo secular" de la clase económicamente dominante.

Estado máximo y estado mínimo

Estado cristiano y Estado burgués son dos casos-límite. Son dos representaciones del Estado, a las

que no siempre corresponde puntualmente la realidad que expresan el punto de vista del no-Estado. Desde el punto de vista del Estado las relaciones con el no-Estado varían de acuerdo con la mayor o menor expansión del primero hacia el segundo. También bajo este aspecto se pueden distinguir dos tipos ideales: el Estado que asume tareas que el no-Estado en su pretensión de superioridad reivindica para sí y el Estado indiferente o neutral.

En referencia a la esfera religiosa estas dos posiciones dan lugar a las dos figuras del Estado confesional y del Estado laico; en referencia a la esfera económica, a las dos figuras del Estado intervencionista, que asume varias formas históricas de las cuales la más persistente es la del *Wohlfahrt Staat,* del siglo XVIII, renacido en el *Welfare state* contemporáneo, y del Estado abstencionista. Como el Estado confesional, que asumiendo una determinada religión como religión de Estado se preocupa del comportamiento religioso de sus súbditos y a este fin controla sus actos externos, sus opiniones, sus escritos, impidiendo toda manifestación de disenso y persiguiendo a los disidentes, así el Estado que no considera para sí extraña la manera en que se desarrollan en su ámbito las relaciones económicas asume como propia una determinada doctrina económica (el mercantilismo del siglo XVIII, el keynesismo en los últimos cincuenta años), se adjudica el derecho eminente de regular la producción de bienes o la distribución de la riqueza, promueve ciertas actividades y desalienta otras, imprime una dirección al conjunto de la actividad económica del país. Así el Estado confesional como el Estado intervencionista pueden coincidir en la figura del Estado eudemonológico propia del siglo XVIII, es decir, del Es-

tado que propone como fin la felicidad de sus súbditos, entendida ésta en el sentido más amplio, como posibilidad de perseguir, además del mayor bien terrenal, el bien ultraterrenal que solamente la verdadera religión puede asegurar. El Estado liberal que polémicamente se contrapone al Estado eudemonológico es al mismo tiempo laico respecto a la esfera religiosa y abstencionista respecto a la esfera económica (y no por casualidad frecuentemente es llamado con un término del lenguaje religioso "agnóstico"). También es definido como Estado de derecho (en uno de los tantos significados de esta expresión), no teniendo otro fin más que el de garantizar jurídicamente el desarrollo lo más posible autónomo de las dos esferas confinantes, o sea, el más amplio crecimiento de la libertad religiosa y la mayor expansión de la libertad económica.

El proceso de secularización, o de emancipación del Estado del cuidado de los asuntos religiosos, y el proceso de liberación o de emancipación del Estado del cuidado de los asuntos económicos, en la época moderna, caminan paralelamente. Ambos son el efecto de una crisis de la concepción paternalista del poder y de aquel movimiento (el iluminismo) definido por Kant como la salida del hombre de la minoría de edad. El Estado-policía (o gendarme) se contrapone polémica y enfáticamente al Estado-providencia. Este doble proceso también puede ser descrito como proceso, de parte del Estado, de desmonopolización del poder ideológico, de un lado, y de desmonopolización del poder económico, de otra. Al Estado le queda, y le quedará, el monopolio de la fuerza mediante el cual debe ser asegurada la circulación libre de las ideas, el final de toda ortodoxia y la libre circulación de bienes, y por tanto el final de toda forma de proteccionismo. En realidad, este proceso no fue tan lineal como creyeron los escritores liberales del siglo pasado. El Estado confesional reapareció bajo forma de Estado doctrinal, es decir, de Estado que tiene una doctrina (por ejemplo el marxismo-leninismo), con base en la cual se repropone la distinción entre ortodoxos y heréticos (o "renegados" que es una típica expresión del lenguaje religioso), para no hablar de los estados islámicos, surgidos por lo demás en países donde la secularización jamás se había dado o había sido impuesta forzosamente; el Estado que asume la tarea de dirigir la economía reapareció bajo forma de Estado socialista, y, si bien de manera más tenue, en referencia solamente al sistema distributivo y no al productivo, en el llamado *Sozialstaat,* o Estado social o Estado de justicia, promovido por los partidos socialdemócratas.

En honor a la verdad, aquí se presentan dos interpretaciones opuestas según si se juzguen favorablemente o no las transformaciones acontecidas en referencia al Estado liberal (liberista en lo interior y en todo caso proteccionista hacia el exterior); aquello que los intérpretes benévolos llaman Estado de justicia social –que corrigió algunas de las mayores deformaciones del Estado capitalista en beneficio de las clases menos favorecidas–, es para los críticos de izquierda que no renunciaron al ideal del socialismo o del comunismo, el "Estado del capital", el llamado *capitalistate,* el "capital que se ha hecho Estado" (Habermas), o con una expresión menos reciente pero retomada continuamente, el Estado del "capitalismo organizado" (Hilferding), un sistema de poder, en sustancia, del cual el sistema capitalista se sirve para sobrevivir y continuar prosperando,

como condición para su propia "valorización" en una sociedad en la cual a través de la democratización de las estructuras de poder, la fuerza del antagonismo (el movimiento obrero), creció enormemente. A juzgar por la situación actual del debate, la crítica de izquierda no ha tenido como efecto dar inicio a una más profunda transformación del Estado, llamado despectivamente "asistencial", en un Estado con mayor contenido social, sino de despertar nostalgias y esperanzas neoliberalistas.

8. El fin del Estado

La concepción positiva del Estado

Es bien conocida la tesis de Engels, según la cual el Estado, así como ha tenido un origen tendrá un final, y terminará cuando vengan a menos las causas que lo han producido. A la par del problema del origen del Estado también el problema del fin del Estado es un tema recurrente. Sin embargo, es preciso antes que todo distinguir el problema del fin del Estado del problema de la crisis del Estado del que se habla tanto en estos años, en referencia al tema de la creciente complejidad y a la consecuente ingobernabilidad de las sociedades complejas, o bien al fenómeno del poder difuso, cada vez más difícil de reconducir a la unidad decisional que ha caracterizado al Estado desde su nacimiento hasta hoy. Por crisis del Estado se entiende, de parte de los escritores conservadores, crisis del Estado democrático, que ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil provocadas por él

mismo; de parte de los escritores socialistas o marxistas, crisis del Estado capitalista que ya no logra dominar el poder de los grandes grupos de interés en competencia entre sí. Crisis del Estado quiere decir de una parte y de otra crisis de un determinado tipo de Estado, no terminación del Estado. Prueba de ello es que ha regresado a la orden del día el tema de un nuevo "contrato social", a través del cual se debería dar vida precisamente a una nueva forma de Estado, tan diferente del Estado capitalista o Estado de injusticia, como del Estado socialista o Estado de ilibertad.

El tema del fin del Estado está íntimamente vinculado al juicio de valor positivo o negativo que fue dado y se continúa dando sobre esta máxima concentración de poder que tiene el derecho de vida y de muerte sobre los individuos que se confían a él o que lo sufren pasivamente. Toda la historia del pensamiento político está recorrida por la contraposición entre la concepción positiva y la concepción negativa del Estado. Presupuesto necesario aunque no suficiente de la idea del fin del Estado es la concepción negativa. Quien da un juicio positivo del Estado, quien cree que el Estado sea, si no el máximo bien, una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas, al progreso civil, una *civil society* en el sentido que se le dio a este término en el siglo XVIII, será inducido a no desear el fin del Estado sino en todo caso el desarrollo gradual de las instituciones estatales (*in primis*, del monopolio de la fuerza si bien controlado por organismos democráticos) hasta la formación del Estado universal. De hecho la utopía del Estado universal ha tenido tantos partidarios como aquella que se refiere al fin del Estado.

La concepción positiva del Estado tiene por autor ejemplar, de acuerdo con una tradición consolidada en el εὖ ζῆν (el *bonum vivere*), de Aristóteles, retomado por la filosofía escolástica luego de la traducción latina de la *Política* (segunda mitad del siglo XIII): la πόλις subsiste "para hacer posible una vida feliz" [*Política*, 1252 *b*, 30]; pero culmina en la concepción racional del Estado que va de Hobbes, pasando por Spinoza y Rousseau, hasta Hegel: racional porque está dominada por la idea de que fuera del Estado subsiste el mundo de las pasiones desencadenadas o de los intereses antagonistas e inconciliables, y que el hombre puede realizar su vida de ser racional únicamente bajo la protección del Estado.

Naturalmente a la concepción positiva del Estado corresponde una concepción negativa del no-Estado, de la que se dan dos versiones principales que se refuerzan mutuamente: la versión del estado ferino, de Lucrecio a Vico, de una condición que se prolonga en el estado salvaje de los pueblos primitivos, y la versión del estado de anarquía, entendida hobbesianamente como guerra de todos contra todos. Las dos versiones difieren en lo siguiente: para la primera el no-Estado es una fase superable, y de hecho en muchas naciones se da como superada, de la historia humana; para la segunda es una condición en la que el hombre puede recaer, como de hecho sucede cuando estalla la guerra civil.

Las discusiones sobre la óptima república se vinculan con la concepción positiva del Estado. Tales discusiones presuponen la convicción de que los estados existentes sean imperfectos, pero perfectibles, y por consiguiente el Estado como fuerza organizada de convivencia civil no deba destruirse, sino llevarse a la plena realización de su esencia.

Caso extremo de la delineación de la óptima república son los diseños de repúblicas ideales, de repúblicas que nunca existieron y que jamás existirán en algún lugar (o son ubicadas en lugares imaginarios), y que son propuestas como ideales-límites de un ordenamiento perfectamente racional, donde cada comportamiento está rigurosamente previsto y estrictamente regulado. De la *República* de Platón a la *Ciudad de Dios* de Tommaso Campanella, las repúblicas ideales siempre son modelos de superestatalización, de una verdadera y propia hipertrofia de las funciones de regulación de la vida civil, de la que habría brotado la necesidad de la vida política, y en consecuencia son representaciones inspiradas en una concepción altamente positiva del Estado (cuya contrafigura es la utopía negativa como la de Orwell surgida como reacción a las prevaricaciones reales y previsibles del Estado-todo).

El Estado como mal necesario

Hay dos concepciones negativas del Estado, una más débil y otra más fuerte: el Estado como mal necesario y el Estado como mal no necesario; únicamente esta segunda lleva a la idea del fin del Estado.

La concepción negativa del Estado como mal necesario, a su vez, se ha presentado en la historia del pensamiento político bajo dos formas diferentes según si el Estado haya sido juzgado desde el punto de vista de la primacía del no Estado-Iglesia o del no-Estado-sociedad civil.

En la primera forma, característica del pensamiento cristiano primitivo, el Estado es necesario

como *remedium peccati* [remedio al pecado] porque la masa es malvada y debe ser mantenida a raya con el miedo (el miedo que para Montesquieu será el principio del despotismo y para Robespierre, conjugado con la virtud, el principio del gobierno revolucionario): "In gentibus principes, regesques electi sunt ut terrore suo populos a malo coercerent atque ad recte vivendum legibus subderent" [En relación con las gentes, los príncipes y los reyes son instituidos para que el pueblo, por temor a ellos, quede disuadido del mal y se someta a las leyes para una vida justa], [Isidoro de Sevilla, *Sententiae*, III, 47, I, en Migne, *Patrologia latina*, LXXXIII, col. 717]. Abandonada por el pensamiento escolástico que por influencia de la doctrina clásica recupera la tesis de la función positiva del gobierno civil, la doctrina negativa del Estado es retomada por Lutero, con una vehemencia que sólo será igualada por las doctrinas que justificarán el terrorismo de Estado, en la famosa carta a los príncipes cristianos *Sobre la autoridad secular* [1523], donde se lee que, siendo pocos los verdaderos cristianos,

> Dios ha impuesto a los demás aparte del. . . reino de Dios, otro régimen, y los ha puesto bajo la espada, de manera que aunque lo hicieran de buen grado, no puedan practicar su maldad y, donde lo hagan, no sea sin temor, o con sinceridad y licencia; precisamente como con lazos y cadenas se ata a una bestia salvaje y feroz, a fin de que no pueda morder ni atacar según su instinto, aunque lo haría de buena gana (trad. it., p. 403).

Por encima de cualquier visión religiosa, la concepción negativa del Estado aparece en la corriente de pensamiento político realista, basada en una antropología pesimista. De algunas famosas frases de Maquiavelo derivó la imagen de la "faz demoniaca" del poder; pero el nexo entre antropología pesimista y concepción negativa del Estado no es necesario. Hobbes tiene una visión pesimista del hombre, que abandonado a sí mismo es lobo de otro hombre; mas el Leviatán es el monstruo benéfico contrapuesto a Behemoth, el monstruo maléfico de la guerra civil.

Admitido el Estado como un mal, pero necesario, ninguna de estas doctrinas desemboca en la idea de la terminación del Estado; es mejor el Estado que la anarquía. En la visión cristiana del mundo más allá, e incluso por encima, del Estado está la Iglesia que se sirve del Estado para un fin bueno y por tanto tiene necesidad de él aunque lo considere un instrumento imperfecto. La negatividad del Estado tiene solución en su subordinación a la Iglesia (mientras en la concepción realista del Estado, éste no es rescatable más que en la potencia que es el fin último del príncipe). Por ello, aun en su negatividad el Estado puede y debe continuar sobreviviendo:

> Et licet peccatum humanae originis per baptismi gratiam cunctis fidelibus dimissum sit, tamen aequus deus ideo discrevit hominibus vitam, alios servos constituens, alios dominos, ut licentia male agendi servorum potestate dominantium restringatur [Y aunque el pecado original haya sido borrado, mediante la gracia del bautismo, para todos los fieles, sin embargo el justo Dios separó las formas de vidas de los hombres, haciendo a algunos siervos y a otros señores, para que la posibilidad de actuar mal de los primeros fuese reprimida por el poder de los dominadores], [Isidoro de

Sevilla, *Sententiae*, III, 47, en Migne, *Patrologia latina*, LXXXIII, col. 717].

Cuando la sociedad civil, bajo forma de sociedad de libre mercado muestra la pretensión de restringir los poderes del Estado al mínimo indispensable, el Estado como mal necesario asume la figura del Estado mínimo, figura que se vuelve el denominador común de las mayores expresiones del pensamiento liberal. Para Adam Smith, el Estado debe limitarse a ver por la defensa externa y el orden interno, además de la ejecución de trabajos públicos. Nadie más incisivo que Thomas Paine manifestó la necesidad de la que nace la idea del Estado mínimo. Precisamente al inicio de *Common Sense* escribe:

> La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; la primera promueve nuestra felicidad *positivamente* uniendo nuestros afectos, el segundo *negativamente* frenando nuestros vicios. Una anima las relaciones, otro crea las distinciones: la primera protege, el segundo castiga. Bajo cualquier condición la sociedad es una bendición; el gobierno, aun en su forma mejor, no es más que un mal necesario, en su peor forma es insoportable [1776, trad. it., p. 69].

De Wilhelm von Humboldt a Benjamin Constant, de John Stuart Mill a Herbert Spencer, la teoría de que el Estado para ser un buen Estado debe gobernar lo menos posible domina todo el espacio en el que la sociedad burguesa se expande y triunfa, a decir verdad más en teoría que en la práctica, las ideas del libre mercado interno e internacional (el librecambio). Pero también en este caso, Estado mínimo no quiere decir sociedad sin Estado o que se

encamine a prescindir del Estado. La teoría del Estado mínimo no coincide con alguna de las formas que asume en el mismo siglo el anarquismo. Un libro que ha tenido gran éxito en estos años, tanto así que ha sido comparado con el *Ensayo sobre la libertad* de John Stuart Mill (1859), *Anarquía, Estado y utopía*, de Robert Nozick [1974],* se ha propuesto como objetivo fundamental defender el Estado mínimo sea contra la negación anarquista del Estado, sea contra el Estado de justicia, en particular contra las tesis, también ellas muy debatidas, de John Rawls [1971], argumentando amplia y sutilmente en favor de la tesis de que "el Estado mínimo es el Estado más extenso que se pueda justificar" [Nozick, 1974, trad. it., p. 290].

Una variante de la teoría del Estado mínimo, vecina de la teoría del fin del Estado, es la teoría anglosajona del *guild-socialism* que ha producido una verdadera y propia teoría del Estado pluralista, basado en la distinción entre descentralización funcional o de los grupos y descentralización territorial, y en la tesis de que el Estado deba restringir su función a la de coordinador supremo de los grupos funcionales, económicos y culturales. La *Declaración de los derechos sociales* de Georges Gurvitch [1944] puede ser considerada como un manifiesto del pluralismo jurídico y social, que tiene lejanos orígenes proudhonianos: el individuo no debe ser tomado en consideración como ente abstracto, sino como productor, consumidor, ciudadano; a toda actividad debe corresponder alguna asociación funcional y el Estado en cuanto ente suprafuncional debe tener tareas de coordinación, no de dominio.

*De próxima publicación en el Fondo de Cultura Económica.

El Estado como mal no necesario

¿Y si el Estado fuese un mal y por añadidura no necesario? La respuesta afirmativa a esta pregunta ha dado vida a las diversas teorías del fin del Estado. Conviene señalar que en todas estas teorías el Estado siempre es considerado como el detentador del monopolio de la fuerza y en consecuencia como la potencia que, única sobre un territorio determinado, tiene los medios para constreñir a los réprobos y recalcitrantes recurriendo en última instancia a la coerción. Así pues, fin del Estado quiere decir nacimiento de una sociedad que puede sobrevivir y prosperar sin necesidad de un aparato coercitivo. Dicho de otro modo: más allá del estado mínimo que se ha liberado primero del monopolio del poder ideológico, permitiendo el desarrollo de las más diversas creencias religiosas y opiniones políticas; luego, del monopolio del poder económico, permitiendo la posesión libre y la trasmisión libre de los bienes; está como último término de la emancipación del no-Estado frente al Estado, la sociedad sin Estado, que se ha liberado de la necesidad del poder coactivo. El ideal de la sociedad sin Estado es un ideal universalista: la república de los sabios, pensada por los estoicos, que por lo demás consideraba necesario el Estado para el vulgo, o la vida monacal, que no desecha, cuando sea necesaria, la protección de los poderosos de este mundo, pueden ser interpretadas como imágenes de una sociedad sin Estado; mas ellas por sí solas no prueban su practicabilidad.

La mas popular de las teorías que sostienen la practicabilidad e incluso el advenimiento necesario de una sociedad sin Estado es la marxista, o mejor

dicho engelsiana, con base en un razonamiento que reducido a sus mínimos términos puede ser expuesto de la siguiente manera: el Estado nació de la división de la sociedad en clases contrapuestas como consecuencia de la división del trabajo, con el objeto de permitir el dominio de la clase que está arriba sobre la clase que está abajo; cuando después de la conquista del poder de parte de la clase universal (la dictadura del proletariado) caiga la sociedad dividida en clases, también se disipará la necesidad del Estado; el Estado se extinguirá, perecerá de muerte natural, porque ya no será necesario. Esta teoría es quizá la más ingeniosa entre las que defienden el ideal de la sociedad sin Estado, pero no es menos discutible, porque tanto la premisa mayor del silogismo (el Estado es un instrumento de dominio de clase) como la premisa menor (la clase universal está destinada a destruir la sociedad de clases) no han resistido el formidable argumento que son, como diría Hegel, las "duras réplicas de la historia".

Ciertamente la teoría marx-engelsiana de la terminación del Estado es la más popular, pero no es la única. Indicaremos, sin alguna pretensión de ser exhaustivos, por lo menos otras tres. Ante todo está, antigua y siempre renaciente, la aspiración a una sociedad sin Estado de origen religioso, común a muchas sectas heréticas cristianas que, predicando el regreso a las fuentes evangélicas, a una religión de la no violencia y de la fraternidad universal, rechazan la obediencia a las leyes del Estado, no le reconocen las dos funciones esenciales, la milicia y los tribunales; además de ello consideran que una comunidad que viva de acuerdo a los preceptos evangélicos no tenga necesidad de las instituciones políticas. En el extremo opuesto el ideal del fin de la

sociedad política y de la clase política que abusivamente se beneficia de ella ha sido predicado por una concepción que hoy se llamaría tecnocrática del Estado, como la expuesta por Saint-Simon de acuerdo con el cual en la sociedad industrial en la que los protagonistas ya no son los guerreros y los juristas, sino los científicos y los productores, ya no habrá necesidad de la "espada de César". Este ideal tecnocrático en Saint-Simon es acompañado por una fuerte inspiración religiosa (el *nouveau christianisme)*, como sugiriendo que este salto fuera de la historia que es la sociedad sin Estado no sea concebible prescindiendo de una idea mesiánica. Al mismo tiempo el modelo tecnocrático ha ejercido una fuerte influencia en algunos teóricos marxistas. Piénsese en lo que ha sido definido *le rêve mathématique*, de Bucharin, manifestado claramente en algunas afirmaciones del *ABC del comunismo*, según el cual, al llegar la revolución "la dirección central [en el ordenamiento social comunista] será confiada a varios oficiales de contabilidad y oficiales de estadística" [Bucharin y Preobrazhensky, 1919, trad. it., p. 66].

En fin, el ideal de la sociedad sin Estado ha dado origen a una verdadera y propia corriente de pensamiento político y a varios movimientos correspondientes que desde finales del siglo XVIII hasta hoy no han dejado de alimentar el debate político y realizar acciones de acuerdo con los ideales propugnados: el anarquismo. Llevando a sus últimas consecuencias el ideal de la liberación del hombre de toda forma de autoridad religiosa, política y económica, y viendo en el Estado el máximo instrumento de la opresión del hombre sobre el hombre, el anarquismo imagina una sociedad sin Estado ni leyes, basada en la espontánea y voluntaria cooperación de los individuos asociados, libres e iguales entre sí. Aunque diversos, sea por los presupuestos filosóficos, sea por la preferencia de algún medio –¿persuasión o violencia?–, sea por las reformas económicas y políticas de las que son promotores, los movimientos anarquistas representan el ideal recurrente de una sociedad sin opresores ni oprimidos. Más que una convición religiosa o en supuestas teorías científicas, se basan en una concepción optimista del hombre, diametralmente opuesta a aquella que invoca al Estado fuerte para domar a la "bestia salvaje".

IV. DEMOCRACIA Y DICTADURA

1. La democracia en la teoría de las formas de gobierno

Desde la época clásica hasta hoy el término "democracia" siempre ha sido empleado para designar una de las formas de gobierno, o sea, una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político. Específicamente designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo. En la historia del pensamiento político el lugar en el que se ubica la discusión en torno a la opinión, los caracteres, las ventajas y defectos de la democracia es la teoría y la tipología de las formas de gobierno. Por tanto cualquier discurso sobre la democracia no puede dejar de determinar las relaciones entre la democracia y las otras formas de gobierno, porque sólo así se puede definir su carácter específico. En otras palabras: debido a que el concepto de democracia pertenece a un sistema de conceptos, que constituye la teoría de las formas de gobierno, tal concepto no puede ser comprendido en su naturaleza específica si no en relación con otros conceptos del sistema, de los que delimita la extensión, siendo a su vez determinado por ellos. Considerar al concepto de democracia como parte de un sistema más amplio de conceptos permite dividir el análisis siguiendo los diferentes usos en los cuales la teoría de las formas de gobierno ha sido de vez

en vez, o al mismo tiempo, según los diversos autores, utilizada. Estos usos son los tres siguientes: descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico. En su uso descriptivo o sistemático, una teoría de las formas de gobierno se resuelve en la clasificación y por consiguiente en la tipología de las formas de gobierno que históricamente han existido, realizada con base en la determinación de lo que las une y de lo que las distingue, en una operación que no es diferente de la del botánico que clasifica plantas o del zoólogo que clasifica animales. En su uso prescriptivo o axiológico, una teoría de las formas de gobierno implica una serie de juicios de valor con base en los cuales las diversas constituciones no sólo son alineadas una al lado de otra, sino dispuestas de acuerdo con un orden de preferencia, según si una es juzgada buena y otra mala, una óptima y otra pésima, una mejor o menos mala que otra y así sucesivamente. En fin, se puede hablar de uso histórico de una teoría de las formas de gobierno cuando nos servimos de ella no sólo para clasificar las diversas constituciones, no sólo para recomendar una en lugar de otra, sino también para describir los diversos momentos sucesivos del desarrollo histórico considerado como un paso obligado de una forma a otra. Cuando el uso prescriptivo y el uso histórico se vinculan, como sucede frecuentemente, la descripción de las diversas fases históricas se resuelve en una teoría del progreso o del regreso según si la forma mejor esté al final o al principio del ciclo.

Partiendo de esta premisa dedicaremos la primera parte del escrito a presentar las diferentes maneras bajo las cuales la democracia ha sido ubicada en las tipologías históricamente más relevantes

(§2), tomando en cuenta en segundo lugar las diversas y opuestas evaluaciones a las que ha sido sometida, en diversos tiempos y en los diferentes autores (§3), dando finalmente algunas indicaciones sobre el lugar que se le ha asignado en algunas de las principales filosofías de la historia que han señalado las etapas del movimiento histórico con base en el paso de una forma de gobierno a otra. Es superfluo advertir que los tres usos jamás están completamente separados y que con frecuencia la misma tipología los contiene interrelacionados; para dar un ejemplo clásico, la famosa teoría de las formas de gobierno contenida en el octavo libro de la *República* de Platón es una descripción de las características específicas de las diversas constituciones que al mismo tiempo las alinea en un orden jerárquico, de la mejor a la peor, que a su vez coincide con una colocación cronológica, de la más antigua a la más reciente.

Después de esta primera parte, en la que la democracia aparece como un elemento del sistema conceptual, la segunda será dedicada al análisis de la democracia en sus diversas interpretaciones y realizaciones históricas: en particular a las distinciones entre democracia de los antiguos y de los modernos (§5), entre democracia representativa y directa (§6), entre democracia política y social (§7), entre democracia formal y sustancial (§8). A estas diversas formas de democracia corresponderán, en la tercera parte, las diversas interpretaciones de la dictadura: en particular la dictadura de los antiguos (§9) a la que se contrapone la dictadura moderna (§10), especialmente la dictadura revolucionaria (§11).

2. El uso descriptivo

Con respecto a su significado descriptivo, la democracia es, según la tradición de los clásicos, una de las tres posibles formas de gobierno en la tipología en la que las diversas formas de gobierno son clasificadas con base en el diverso número de gobernantes; en particular, es la forma de gobierno en la que el poder es ejercido por todo el pueblo, o por el mayor número, o por muchos, y en cuanto tal se distingue de la monarquía y de la aristocracia en las que el poder es ejercido, respectivamente, por uno o por pocos. Platón en el *Político* introduce la famosa tripartición de esta forma:

> ¿No es para nosotros la monarquía una de las formas de poder político? –sí– y creo que después de la monarquía se podría colocar el dominio de pocos –¿cómo no? ¿No es quizá la tercera forma de Constitución el poder de la multitud, y no fue llamado con el nombre de "democracia"? [291 *d*].

La distinción de las formas de gobierno con base en el número de los gobernantes es retomada por Aristóteles con estas palabras: "Es necesario que el poder soberano sea ejercido por uno solo, por pocos o por muchos" [*Política*, 1279 *a*]. Aristóteles coloca al lado de la clasificación con respecto al número de gobernantes la ordenación referente al diverso modo de gobernar, por el bien común o por el bien propio de quien gobierna, de donde deriva la distinción entre formas buenas y formas malas. Aristóteles pone el término "democracia" en las formas malas, mientras la forma buena es denominada con el término general que significa constitución, "politeia". En el tercero de los textos fundamentales de la

Sevilla, *Sententiae*, III, 47, en Migne, *Patrologia latina*, LXXXIII, col. 717].

Cuando la sociedad civil, bajo forma de sociedad de libre mercado muestra la pretensión de restringir los poderes del Estado al mínimo indispensable, el Estado como mal necesario asume la figura del Estado mínimo, figura que se vuelve el denominador común de las mayores expresiones del pensamiento liberal. Para Adam Smith, el Estado debe limitarse a ver por la defensa externa y el orden interno, además de la ejecución de trabajos públicos. Nadie más incisivo que Thomas Paine manifestó la necesidad de la que nace la idea del Estado mínimo. Precisamente al inicio de *Common Sense* escribe:

> La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; la primera promueve nuestra felicidad *positivamente* uniendo nuestros afectos, el segundo *negativamente* frenando nuestros vicios. Una anima las relaciones, otro crea las distinciones: la primera protege, el segundo castiga. Bajo cualquier condición la sociedad es una bendición; el gobierno, aun en su forma mejor, no es más que un mal necesario, en su peor forma es insoportable [1776, trad. it., p. 69].

De Wilhelm von Humboldt a Benjamin Constant, de John Stuart Mill a Herbert Spencer, la teoría de que el Estado para ser un buen Estado debe gobernar lo menos posible domina todo el espacio en el que la sociedad burguesa se expande y triunfa, a decir verdad más en teoría que en la práctica, las ideas del libre mercado interno e internacional (el librecambio). Pero también en este caso, Estado mínimo no quiere decir sociedad sin Estado o que se

encamine a prescindir del Estado. La teoría del Estado mínimo no coincide con alguna de las formas que asume en el mismo siglo el anarquismo. Un libro que ha tenido gran éxito en estos años, tanto así que ha sido comparado con el *Ensayo sobre la libertad* de John Stuart Mill (1859), *Anarquía, Estado y utopía,* de Robert Nozick [1974],* se ha propuesto como objetivo fundamental defender el Estado mínimo sea contra la negación anarquista del Estado, sea contra el Estado de justicia, en particular contra las tesis, también ellas muy debatidas, de John Rawls [1971], argumentando amplia y sutilmente en favor de la tesis de que "el Estado mínimo es el Estado más extenso que se pueda justificar" [Nozick, 1974, trad. it., p. 290].

Una variante de la teoría del Estado mínimo, vecina de la teoría del fin del Estado, es la teoría anglosajona del *guild-socialism* que ha producido una verdadera y propia teoría del Estado pluralista, basado en la distinción entre descentralización funcional o de los grupos y descentralización territorial, y en la tesis de que el Estado deba restringir su función a la de coordinador supremo de los grupos funcionales, económicos y culturales. La *Declaración de los derechos sociales* de Georges Gurvitch [1944] puede ser considerada como un manifiesto del pluralismo jurídico y social, que tiene lejanos orígenes proudhonianos: el individuo no debe ser tomado en consideración como ente abstracto, sino como productor, consumidor, ciudadano; a toda actividad debe corresponder alguna asociación funcional y el Estado en cuanto ente suprafuncional debe tener tareas de coordinación, no de dominio.

***De próxima publicación en el Fondo de Cultura Económica.**

El Estado como mal no necesario

¿Y si el Estado fuese un mal y por añadidura no necesario? La respuesta afirmativa a esta pregunta ha dado vida a las diversas teorías del fin del Estado. Conviene señalar que en todas estas teorías el Estado siempre es considerado como el detentador del monopolio de la fuerza y en consecuencia como la potencia que, única sobre un territorio determinado, tiene los medios para constreñir a los réprobos y recalcitrantes recurriendo en última instancia a la coerción. Así pues, fin del Estado quiere decir nacimiento de una sociedad que puede sobrevivir y prosperar sin necesidad de un aparato coercitivo. Dicho de otro modo: más allá del estado mínimo que se ha liberado primero del monopolio del poder ideológico, permitiendo el desarrollo de las más diversas creencias religiosas y opiniones políticas; luego, del monopolio del poder económico, permitiendo la posesión libre y la trasmisión libre de los bienes; está como último término de la emancipación del no-Estado frente al Estado, la sociedad sin Estado, que se ha liberado de la necesidad del poder coactivo. El ideal de la sociedad sin Estado es un ideal universalista: la república de los sabios, pensada por los estoicos, que por lo demás consideraba necesario el Estado para el vulgo, o la vida monacal, que no desecha, cuando sea necesaria, la protección de los poderosos de este mundo, pueden ser interpretadas como imágenes de una sociedad sin Estado; mas ellas por sí solas no prueban su practicabilidad.

La mas popular de las teorías que sostienen la practicabilidad e incluso el advenimiento necesario de una sociedad sin Estado es la marxista, o mejor

dicho engelsiana, con base en un razonamiento que reducido a sus mínimos términos puede ser expuesto de la siguiente manera: el Estado nació de la división de la sociedad en clases contrapuestas como consecuencia de la división del trabajo, con el objeto de permitir el dominio de la clase que está arriba sobre la clase que está abajo; cuando después de la conquista del poder de parte de la clase universal (la dictadura del proletariado) caiga la sociedad dividida en clases, también se disipará la necesidad del Estado; el Estado se extinguirá, perecerá de muerte natural, porque ya no será necesario. Esta teoría es quizá la más ingeniosa entre las que defienden el ideal de la sociedad sin Estado, pero no es menos discutible, porque tanto la premisa mayor del silogismo (el Estado es un instrumento de dominio de clase) como la premisa menor (la clase universal está destinada a destruir la sociedad de clases) no han resistido el formidable argumento que son, como diría Hegel, las "duras réplicas de la historia".

Ciertamente la teoría marx-engelsiana de la terminación del Estado es la más popular, pero no es la única. Indicaremos, sin alguna pretensión de ser exhaustivos, por lo menos otras tres. Ante todo está, antigua y siempre renaciente, la aspiración a una sociedad sin Estado de origen religioso, común a muchas sectas heréticas cristianas que, predicando el regreso a las fuentes evangélicas, a una religión de la no violencia y de la fraternidad universal, rechazan la obediencia a las leyes del Estado, no le reconocen las dos funciones esenciales, la milicia y los tribunales; además de ello consideran que una comunidad que viva de acuerdo a los preceptos evangélicos no tenga necesidad de las instituciones políticas. En el extremo opuesto el ideal del fin de la

sociedad política y de la clase política que abusivamente se beneficia de ella ha sido predicado por una concepción que hoy se llamaría tecnocrática del Estado, como la expuesta por Saint-Simon de acuerdo con el cual en la sociedad industrial en la que los protagonistas ya no son los guerreros y los juristas, sino los científicos y los productores, ya no habrá necesidad de la "espada de César". Este ideal tecnocrático en Saint-Simon es acompañado por una fuerte inspiración religiosa (el *nouveau christianisme*), como sugiriendo que este salto fuera de la historia que es la sociedad sin Estado no sea concebible prescindiendo de una idea mesiánica. Al mismo tiempo el modelo tecnocrático ha ejercido una fuerte influencia en algunos teóricos marxistas. Piénsese en lo que ha sido definido *le rêve mathématique*, de Bucharin, manifestado claramente en algunas afirmaciones del *ABC del comunismo*, según el cual, al llegar la revolución "la dirección central [en el ordenamiento social comunista] será confiada a varios oficiales de contabilidad y oficiales de estadística" [Bucharin y Preobrazhensky, 1919, trad. it., p. 66].

En fin, el ideal de la sociedad sin Estado ha dado origen a una verdadera y propia corriente de pensamiento político y a varios movimientos correspondientes que desde finales del siglo XVIII hasta hoy no han dejado de alimentar el debate político y realizar acciones de acuerdo con los ideales propugnados: el anarquismo. Llevando a sus últimas consecuencias el ideal de la liberación del hombre de toda forma de autoridad religiosa, política y económica, y viendo en el Estado el máximo instrumento de la opresión del hombre sobre el hombre, el anarquismo imagina una sociedad sin Estado ni leyes, basada en la espontánea y voluntaria cooperación de los individuos asociados, libres e iguales entre sí. Aunque diversos, sea por los presupuestos filosóficos, sea por la preferencia de algún medio –¿persuasión o violencia?–, sea por las reformas económicas y políticas de las que son promotores, los movimientos anarquistas representan el ideal recurrente de una sociedad sin opresores ni oprimidos. Más que una convición religiosa o en supuestas teorías científicas, se basan en una concepción optimista del hombre, diametralmente opuesta a aquella que invoca al Estado fuerte para domar a la "bestia salvaje".

IV. DEMOCRACIA Y DICTADURA

1. La democracia en la teoría de las formas de gobierno

Desde la época clásica hasta hoy el término "democracia" siempre ha sido empleado para designar una de las formas de gobierno, o sea, una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político. Específicamente designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo. En la historia del pensamiento político el lugar en el que se ubica la discusión en torno a la opinión, los caracteres, las ventajas y defectos de la democracia es la teoría y la tipología de las formas de gobierno. Por tanto cualquier discurso sobre la democracia no puede dejar de determinar las relaciones entre la democracia y las otras formas de gobierno, porque sólo así se puede definir su carácter específico. En otras palabras: debido a que el concepto de democracia pertenece a un sistema de conceptos, que constituye la teoría de las formas de gobierno, tal concepto no puede ser comprendido en su naturaleza específica si no en relación con otros conceptos del sistema, de los que delimita la extensión, siendo a su vez determinado por ellos. Considerar al concepto de democracia como parte de un sistema más amplio de conceptos permite dividir el análisis siguiendo los diferentes usos en los cuales la teoría de las formas de gobierno ha sido de vez

en vez, o al mismo tiempo, según los diversos autores, utilizada. Estos usos son los tres siguientes: descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico. En su uso descriptivo o sistemático, una teoría de las formas de gobierno se resuelve en la clasificación y por consiguiente en la tipología de las formas de gobierno que históricamente han existido, realizada con base en la determinación de lo que las une y de lo que las distingue, en una operación que no es diferente de la del botánico que clasifica plantas o del zoólogo que clasifica animales. En su uso prescriptivo o axiológico, una teoría de las formas de gobierno implica una serie de juicios de valor con base en los cuales las diversas constituciones no sólo son alineadas una al lado de otra, sino dispuestas de acuerdo con un orden de preferencia, según si una es juzgada buena y otra mala, una óptima y otra pésima, una mejor o menos mala que otra y así sucesivamente. En fin, se puede hablar de uso histórico de una teoría de las formas de gobierno cuando nos servimos de ella no sólo para clasificar las diversas constituciones, no sólo para recomendar una en lugar de otra, sino también para describir los diversos momentos sucesivos del desarrollo histórico considerado como un paso obligado de una forma a otra. Cuando el uso prescriptivo y el uso histórico se vinculan, como sucede frecuentemente, la descripción de las diversas fases históricas se resuelve en una teoría del progreso o del regreso según si la forma mejor esté al final o al principio del ciclo.

Partiendo de esta premisa dedicaremos la primera parte del escrito a presentar las diferentes maneras bajo las cuales la democracia ha sido ubicada en las tipologías históricamente más relevantes

(§2), tomando en cuenta en segundo lugar las diversas y opuestas evaluaciones a las que ha sido sometida, en diversos tiempos y en los diferentes autores (§3), dando finalmente algunas indicaciones sobre el lugar que se le ha asignado en algunas de las principales filosofías de la historia que han señalado las etapas del movimiento histórico con base en el paso de una forma de gobierno a otra. Es superfluo advertir que los tres usos jamás están completamente separados y que con frecuencia la misma tipología los contiene interrelacionados; para dar un ejemplo clásico, la famosa teoría de las formas de gobierno contenida en el octavo libro de la *República* de Platón es una descripción de las características específicas de las diversas constituciones que al mismo tiempo las alinea en un orden jerárquico, de la mejor a la peor, que a su vez coincide con una colocación cronológica, de la más antigua a la más reciente.

Después de esta primera parte, en la que la democracia aparece como un elemento del sistema conceptual, la segunda será dedicada al análisis de la democracia en sus diversas interpretaciones y realizaciones históricas: en particular a las distinciones entre democracia de los antiguos y de los modernos (§5), entre democracia representativa y directa (§6), entre democracia política y social (§7), entre democracia formal y sustancial (§8). A estas diversas formas de democracia corresponderán, en la tercera parte, las diversas interpretaciones de la dictadura: en particular la dictadura de los antiguos (§9) a la que se contrapone la dictadura moderna (§10), especialmente la dictadura revolucionaria (§11).

2. El uso descriptivo

Con respecto a su significado descriptivo, la democracia es, según la tradición de los clásicos, una de las tres posibles formas de gobierno en la tipología en la que las diversas formas de gobierno son clasificadas con base en el diverso número de gobernantes; en particular, es la forma de gobierno en la que el poder es ejercido por todo el pueblo, o por el mayor número, o por muchos, y en cuanto tal se distingue de la monarquía y de la aristocracia en las que el poder es ejercido, respectivamente, por uno o por pocos. Platón en el *Político* introduce la famosa tripartición de esta forma:

> ¿No es para nosotros la monarquía una de las formas de poder político? –sí– y creo que después de la monarquía se podría colocar el dominio de pocos –¿cómo no? ¿No es quizá la tercera forma de Constitución el poder de la multitud, y no fue llamado con el nombre de "democracia"? [291 *d*].

La distinción de las formas de gobierno con base en el número de los gobernantes es retomada por Aristóteles con estas palabras: "Es necesario que el poder soberano sea ejercido por uno solo, por pocos o por muchos" [*Política*, 1279*a*]. Aristóteles coloca al lado de la clasificación con respecto al número de gobernantes la ordenación referente al diverso modo de gobernar, por el bien común o por el bien propio de quien gobierna, de donde deriva la distinción entre formas buenas y formas malas. Aristóteles pone el término "democracia" en las formas malas, mientras la forma buena es denominada con el término general que significa constitución, "politeia". En el tercero de los textos fundamentales de la

tradición clásica, el libro sexto de las *Historias* de Polibio, la teoría de las formas de gobierno inicia con estas palabras: "La mayor parte de quienes han tratado de estos argumentos nos enseñan que existen tres formas de gobierno llamadas respectivamente reino, aristocracia y democracia" [VI, 3]. El término "democracia" vuelve a designar el gobierno de muchos, es su forma buena; Polibio asigna a la forma mala el término "oclocracia". Queda el hecho de que en una tipología, como la clásica, que distingue las diversas constituciones ante todo con base en el criterio del número de gobernantes, de cualquier manera hay una forma de gobierno, llámese democracia o de otro modo, que está caracterizada frente a las otras por ser el gobierno de muchos con respecto a pocos, o de los muchos respecto a los menos, o de la mayoría respecto a la minoría o a un grupo restringido de personas (o incluso de uno solo), y que por tanto el concepto de democracia ha llegado, en la tradición de los antiguos, sin interrupción hasta nosotros, extremadamente simple y constante. Para citar solamente a algunos de los clásicos de la filosofía política, este significado de democracia vinculado a la tripartición de las formas de gobierno en referencia al número se encuentra en el *Defensor pacis* de Marsilio de Padora, en los *Discursos sobre la primera década* de Maquiavelo, en el *De la república* de Bodin, en las obras políticas de Hobbes, Spinoza, Locke, Vico y con particular referencia no a la titularidad sino al ejercicio del poder soberano en el *Contrato social* de Rousseau.

A pesar de la preponderancia de la tripartición, a veces ésta ha sido sustituida por una bipartición. Tal sustitución se ha dado por dos operaciones diferentes: o reagrupando la democracia y la aristocracia en

una sola especie contrapuesta a la especie monarquía; o reagrupando en una sola especie la monarquía y la aristocracia contraponiéndola a la especie democracia. La primera recomposición es la realizada por Maquiavelo en el *Príncipe,* donde se lee precisamente en los primeros renglones: "Todos los Estados, todos los dominios que tuvieron y tienen mando sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados" [1513, ed. 1977, p. 5]. La segunda es la que terminó por prevalecer en la teoría política contemporánea, donde la tripartición clásica es sustituida en donde sea por la distinción primaria y fundamental entre democracia y autocracia. Uno de los autores que más contribuyó a difundir y consolidar esta distinción fue Kelsen, quien en la *Teoría general del derecho y del Estado* [1945], después de haber señalado que la tripartición tradicional con base en el número es superficial, adopta otro criterio de distinción, la mayor o menor libertad política y concluye que "entonces es más correcto distinguir, en vez de tres, dos tipos de constituciones: democracia y autocracia" (trad. it., p. 289). La distinción maquiaveliana (retomada por Montesquieu, quien por lo demás regresa a la tripartición, agregando a la monarquía y a la república como tercera forma de despotismo) continúa basándose en el criterio del número, aunque está dominada por la idea de que la distinción esencial sea entre el gobierno de uno (que es y no puede dejar de ser una persona física) y el gobierno de una asamblea (que es y no puede dejar de ser una persona jurídica, sea ésta una asamblea de notables o de representantes del pueblo), y por consiguiente democracia y aristocracia pueden ser consideradas como una sola especie bajo el nombre global de república (que efectivamente

puede ser democrática o aristocrática). La distinción entre democracia y autocracia está basada en un criterio completamente diferente, a su vez en la observación de que el poder o asciende de abajo hacia arriba o desciende de arriba hacia abajo. Para justificarla, Kelsen utiliza la distinción entre autonomía y heteronomía: son democráticas las formas de gobierno en las que las leyes son hechas por aquellos a quienes se dirigen (y precisamente son normas autónomas), son autocráticas las formas de gobierno en las cuales quienes hacen las leyes son diferentes de aquellos a los que están destinadas (y son precisamente normas heterónomas). Mientras la clasificación que vio la luz con el nacimiento del Estado moderno absorbió la democracia en el concepto más general de república, la clasificación más difundida en la teoría política contemporánea absorbe tanto a la monarquía como a la aristocracia en el concepto más general de autocracia, y da una importancia especial a la democracia al considerarla como uno de los dos polos en los que convergen, si bien en diversa medida y jamás completamente, todas las constituciones existentes.

3. El uso prescriptivo

Por lo que hace al significado prescriptivo, la democracia puede ser considerada, como por lo demás todas las otras formas de gobierno, con signo positivo o negativo, es decir, como forma buena y por consiguiente para ser exaltada y recomendada, o como una forma mala y en consecuencia para criticar y desaconsejar. Toda la historia del pensamiento político está recorrida por la disputa en torno a la mejor forma de gobierno: dentro de esta disputa

uno de los temas recurrentes es el argumento en pro o en contra de la democracia.

Se puede hacer comenzar esta disputa en la discusión referida por Herodoto [*Historias*, III, §§ 80-82] entre tres personajes persas, Otanes, Megabyzo y Darío, sobre la mejor forma de gobierno que debía ser instaurada en Persia después de la muerte de Cambises; cada cual defiende una de las tres formas clásicas y refuta las otras dos. El defensor de la democracia, Otanes, después de haber criticado al gobierno monárquico porque el monarca "puede hacer lo que quiera, sin rendir cuentas a nadie" llama al gobierno popular con "el más bello de los nombres: igualdad de derechos", y lo define como aquel en el que "el gobierno tiene que rendir cuentas y todas las decisiones son tomadas en común". En contraste, tanto el defensor de la aristocracia, Megabyzo, como el defensor de la monarquía, Darío, cumplen la tarea de esgrimir argumentos para demostrar que el gobierno popular es una forma mala. Para el primero "nada hay más necio e insolente que una multitud inútil", de manera que no es tolerable que "por huir de la prepotencia de un tirano, deban caer en la insolencia de un pueblo desenfrenado". Para el segundo, "cuando el pueblo gobierna, es imposible que no nazca la corrupción en la esfera pública, lo cual no origina enemistades, sino sólidas amistades entre los malvados". En esta disputa que habría tenido lugar en la segunda mitad del siglo VI a.C. y es descrita en un texto del siglo siguiente, algunos argumentos en pro y en contra de la democracia están presentados y fijados de una vez y para siempre. En el pensamiento griego el elogio y la condena se alteran. El elogio más célebre es el de Pericles en el discurso a los atenienses en

homenaje a los primeros muertos de la guerra del Peloponeso:

> Tenemos una constitución que no sigue las leyes de las otras ciudades, sino que da ejemplo a las otras, y nuestro gobierno se llama *Democracia,* porque está regido de manera que los derechos civiles no esperen a pocas personas, sino a la mayoría: frente a la ley, por lo que se refiere a los intereses privados, todos tienen paridad, mientras que en lo que toca a las consideraciones públicas en la administración del Estado, cada cual es preferido según se destaque en un campo determinado, no porque provenga de una clase social sino por lo que vale. Por lo que respecta a la pobreza, si alguien puede hacer un bien a la ciudad, de ninguna manera es impedido por la oscuridad de su rango social. Nosotros vivimos libremente en las relaciones con la comunidad; y asimismo en los tratos y negocios que tenemos diariamente con nuestros vecinos, sin causarnos ira o saña que alguno se alegre de la fuerza o demasía que nos haya hecho, pues cuando ellos se gozan o alegran, nosotros guardamos una severidad honesta y disimulamos nuestro pesar y tristeza. Sin dañarnos ejercemos recíprocamente las relaciones privadas y en la vida pública sobre todo la reverencia nos impide violar las leyes, no tanto por temor al juez, cuanto por obedecerlas, principalmente las hechas en favor de los que son injuriados, y aunque no lo sean, causan afrenta al que las infringe [Tucídides, *Guerra,* II, 376].

En este fragmento, los argumentos por los cuales la democracia es considerada como una forma buena de gobierno son esencialmente los siguientes: no es un gobierno a favor de pocos sino de muchos; la ley es igual para todos, tanto para los ricos como para los pobres y por tanto es un gobierno de leyes, sean escritas o no escritas, y no de hombres; la libertad es respetada así en la vida privada como en la vida pública, donde no vale la pertenencia a éste o aquel partido sino al mérito. En cambio en el octavo libro de la *República* de Platón se encuentra la más famosa condena. En él, la democracia es considerada y analíticamente descrita como una forma degenerada aunque no la forma más degenerada que es la tiranía. Las cuatro formas degeneradas en referencia a la ciudad ideal son dispuestas en el siguiente orden de degradación sucesiva: timocracia, oligarquía, democracia y tiranía. Mientras la oligarquía es el gobierno de los ricos, la democracia no es el gobierno del pueblo sino de los pobres contra los ricos. El principio de la democracia es la libertad, pero es una libertad que rápidamente se convierte en licencia por falta de frenos morales y políticos cual es la característica del hombre democrático, por el impulso del deseo desmedido de satisfacer necesidades superfluas por encima de las necesidades básicas, por la falta de respeto de las leyes y la condescendencia general a la subversión de toda autoridad, por lo que el padre teme al hijo y "el maestro, por ejemplo, teme y adula a los alumnos y éstos ríen de aquéllos y de los pedagogos" [563 *a*]. Con Aristóteles toma forma definitiva la distinción entre las tres constituciones buenas y las tres constituciones malas con base en el criterio de gobernar para el bien común o para el bien propio, que se volverá uno de los lugares comunes del pensamiento político posterior. En este sistema el gobierno de muchos aparece sea como forma buena, bajo el nombre de *politeia*, sea como forma mala, bajo el nombre de democracia. Al igual que Platón, Aristóteles define la democracia como gobierno de los pobres, y en consecuencia como gobierno de muchos por la sola

razón de que los pobres generalmente son en todo Estado más numerosos que los ricos; pero el gobierno de los pobres, así como el de los ricos, siempre es un gobierno en favor de una sola parte y por tanto, según la definición del buen gobierno con base en el criterio del bien común, es un gobierno corrupto. Con Polibio cambian los nombres, pero no la distribución de las formas de gobierno en tres buenas y tres malas: la democracia es la forma buena del gobierno popular en la que el pueblo "asume el cuidado de los intereses públicos", la degeneración de la democracia, u oclocracia (gobierno de la plebe) es la forma mala en la que,

> la multitud, acostumbrada a consumir bienes ajenos y a vivir a costillas del prójimo, cuando tiene un jefe magnánimo que no puede aspirar a los cargos públicos por su pobreza, usa la violencia al tiempo que recurre a los asesinatos, exilios y división de tierras [*Historias*, VI, *a*].

La tipología de las formas de gobierno en su uso prescriptivo no solamente implica un juicio absoluto sobre la conveniencia o inconveniencia de tal o cual forma, sino también un juicio respecto a la mayor o menor bondad de una forma frente a otras. Bajo esta perspectiva la disputa en torno a la democracia no se refiere al tema de si la democracia es o no una forma buena o mala, sino que se extiende al tema de si sea mejor o peor que las otras, es decir, cuál sea su colocación en un ordenamiento axiológico (esto es según el valor) de las constituciones. En una tipología que no distingue las formas puras de las corruptas, las tesis posibles son tres: si la democracia es la mejor, es la peor o esté en medio, entre la mejor y la peor. Históricamente las tesis más frecuentes y relevantes son las dos primeras, ya que la confrontación normalmente se presenta entre las dos formas extremas que precisamente son la monarquía y la democracia. En una tipología que distingue las constituciones en su forma pura y en su forma corrupta, la comparación se vuelve mucho más compleja; efectivamente la democracia puede ser tanto la peor (o la mejor) de las formas buenas, como la mejor (o peor) de las formas malas, o bien puede ser al mismo tiempo la mejor (o la peor) de las formas buenas y la mejor (o la peor) de las formas malas. En el pensamiento griego las tesis más frecuentes son dos: la platónica (en el Platón del *Político*), en la que la democracia es al mismo tiempo la peor de las buenas y la mejor de las malas (mientras al contrario la monarquía es la mejor de las buenas y la peor de las malas), con la consecuencia de que la diferencia entre democracia buena y democracia mala es mínima (mientras es máxima la diferencia entre monarquía y tiranía); la polibiana, de acuerdo con la cual la democracia se encuentra al final de la escala tanto de las formas buenas como de las malas, lo que quiere decir que es al mismo tiempo la peor de las buenas y la peor de las malas. En una tipología como la de la *República* platónica, que solamente conoce formas degeneradas, el problema axiológico consiste en asignar a la democracia el lugar en el proceso de degeneración sucesiva: para Platón la democracia es peor que la timocracia y la oligarquía, pero mejor que la tiranía. En fin, en una tipología como la de Vico, que sólo conoce formas buenas (buenas en el sentido de que cada forma corresponde a una determinada fase de desarrollo de la humanidad; al *Zeitgeist* –espíritu del tiempo– como dirá Hegel), el problema axiológico consiste en

asignar a la democracia su lugar en el proceso de perfeccionamiento sucesivo; para Vico la democracia, o para usar el lenguaje viquiano, la república popular, es una forma mejor que la república aristocrática, pero es peor que el principado. (Así para Vico como para Platón el gobierno del pueblo no es una forma extrema, es decir, una forma que se encuentre al inicio o al final de la serie, como es en cambio en la mayor parte de las teorías políticas, sino es una forma intermedia.)

En la disputa en torno a la mejor forma de gobierno los clásicos del pensamiento político moderno, que acompañan con sus reflexiones el surgimiento y la consolidación de los grandes estados territoriales fundamentalmente monárquicos, son, por lo menos hasta la revolución francesa, con excepción de Spinoza, favorables a la monarquía y contrarios a la democracia; así piensan Bodin, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel. Mientras algunos de estos autores, que consideran las diversas formas de gobierno en su desarrollo histórico como Vico, Montesquieu y Hegel, exaltan la monarquía como la forma más adecuada para su época, otros, como Hobbes y Bodin, realizan una comparación en abstracto, en la que son retomados todos los argumentos tradicionales contra el gobierno del pueblo, todos los motivos antiguos y modernos del antidemocratismo (los cuales se trasmiten sin variaciones profundas a los escritos de derecha de nuestros días). El décimo capítulo del *De cive* de Hobbes, titulado *Specierum trium civitatis quoad incommoda singularum comparatio* (comparación entre las tres formas de gobierno en cuanto a sus inconvenientes respectivos), puede ser calificado como paradigmático: los argumentos contra la democracia pueden

ser comprendidos en dos grupos, los que se refieren al sujeto gobernante (la asamblea popular enfrentada con el poder único del rey) y los que se refieren al modo de gobernar. Los defectos de las asambleas populares son la incompetencia, el dominio de la elocuencia (y por tanto de la demagogia), la formación de partidos que obstaculizan la formación de una voluntad colectiva y que favorecen el cambio rápido de las leyes y la falta de discreción. Los inconvenientes del poder cuando es ejercido por el pueblo consisten en una mayor corrupción, porque en una democracia los ciudadanos famélicos que deben ser complacidos por los líderes son muchos, y con una menor seguridad causada por la protección que los demagogos son obligados a dar a sus partidarios; mayor corrupción y menor seguridad que no están compensadas por una mayor libertad. El *Tractatus* de Spinoza había sido escrito para demostrar la superioridad del gobierno democrático, pero desafortunadamente la parte dedicada a esta forma de gobierno quedó inconclusa. Sin embargo, comparando a Spinoza con Hobbes, autores bajo muchos aspectos muy cercanos respecto a los primeros principios, y por tanto legítimamente confrontables, se entiende la razón por la que Spinoza, si bien partiendo de la misma visión realista del poder y de la manera de concebir la fundación del Estado, haya sostenido en la comparación entre las diferentes formas de gobierno la tesis diametralmente opuesta a la de Hobbes. Lo que los divide es la diferente concepción del fin último del Estado, que para Hobbes es la paz y el orden, mientras que para Spinoza es la libertad, diversidad que a su vez se basa en una diferencia más profunda que permite más que todas contraponer una teoría a otra; entiendo la

diferencia en cuanto a la perspectiva principal de la que todo escritor de cuestiones políticas parte para exponer su pensamiento, y que permite contraponer a los escritores que se ponen *ex parte principis*, es decir, de la parte de los gobernantes para justificar su derecho a mandar y el deber de los súbditos de obedecer, frente a los que se ponen *ex parte populi*, o sea, de la parte de los gobernados para defender su derecho de no ser oprimidos y el deber de los gobernantes de producir leyes justas. Para quien se pone *ex parte principis* el problema principal del Estado es el de la unidad del poder, que incluso puede ir en detrimento de la libertad de los sujetos; para quien se pone *ex parte populi* el problema principal es el de la libertad de los individuos que puede ir en detrimento de la unidad. La disputa entre el partidario de la monarquía y el partidario de la democracia siempre es una disputa entre dos contendientes que se ponen desde dos puntos de vista opuestos para analizar y evaluar el mismo fenómeno. La solución que el partidario de la democracia da al problema de la libertad, que es, repito, el problema del Estado considerado desde la parte del gobernado, es al extremo la identificación del gobernado con el gobernante, o sea, la eliminación de la figura del gobernante como figura separada de la del gobernado. Esta identificación es enunciada claramente por Spinoza cuando exponiendo "Los fundamentos del gobierno democrático" afirma que "en él... ninguno transfiere a otros su natural derecho de forma tan definitiva que luego no deba ser consultado; sino lo da a la parte mayor de toda la sociedad, de la que él es miembro. Y por este motivo todos continúan siendo iguales como eran en el anterior estado de naturaleza" [1670, trad. it., pp. 384-85].

Una afirmación que no puede dejar de traer a la memoria la idea central que inspira la obra de quien es considerado el padre de la democracia moderna, la idea de una asociación mediante la cual "cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sin embargo más que a sí mismo, y permanezca tan libre como antes" [Rousseau, 1762, trad. it., p. 23].

El tema roussoniano de la libertad como autonomía, o de la libertad definida como "la obediencia a la ley que nos hemos dado", se vuelve después de las revoluciones americana y francesa, y luego del nacimiento de las primeras doctrinas socialistas y anarquistas, uno de los argumentos principales, si no es que el principal, en favor de la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, que, si no es democrática, no puede más que ser autocrática. El problema de la democracia se identifica cada vez más con el tema del autogobierno, y el progreso de la democracia con la ampliación de los campos en los que el método del autogobierno es puesto a prueba. El desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, del derecho de participar, aunque sea por medio de la elección de representantes, en la formación de la voluntad colectiva. El progreso de la democracia corre paralelo al fortalecimiento de la convicción de que el hombre después del iluminismo, como dice Kant, salió de la minoría de edad, y como un mayor de edad desprendido de la tutela debe decidir libremente su vida individual y colectiva. Cada vez que un número mayor de individuos conquista el derecho de participar en la vida política, la autocracia retrocede y la democracia avanza. Junto al argumento ético en favor de la democracia, entendida precisamente

como la realización en el terreno específicamente político del valor supremo de la libertad, la evaluación positiva de la democracia-autonomía en referencia a la autocracia-heteronomía, generalmente se vale de otros dos argumentos, el primero más propiamente político, el segundo genéricamente utilitario. El argumento político se basa en una de las máximas de la experiencia más compartidas en el pensamiento político de todos los tiempos, de que quien detenta el poder tiende a abusar de él. Toda la historia del pensamiento político puede ser considerada como una larga, ininterrumpida y apasionada discusión en torno a las diversas maneras de limitar el poder: entre éstas se encuentra el método democrático. Uno de los argumentos fuertes en favor de la democracia es que el pueblo no puede abusar del poder contra sí mismo. Dicho de otro modo: allí donde el legislador y el destinatario de la ley son la misma persona, el primero no puede prevaricar contra el segundo. El argumento utilitarista es el que se basa en otra máxima de la experiencia (en honor a la verdad menos sólida), aquella según la cual los mejores intérpretes del interés colectivo son quienes forman parte de la colectividad, de cuyo interés se trata, o sea, los mismos interesados; en este caso *vox populi vox dei*.

4. El uso histórico

Durante siglos, por lo menos hasta Hegel, los mejores escritores políticos utilizaron la tipología de las formas de gobierno para trazar las líneas del desarrollo histórico de la humanidad, entendido como sucesión de una determinada constitución a otra de

acuerdo con un cierto ritmo. Se trata de ver qué lugar ha ocupado en algunos de los grandes sistemas la democracia. Ante todo, conviene distinguir las filosofías de la historia en regresivas, según las cuales la etapa siguiente es una degeneración de la anterior; progresivas, según las cuales la etapa siguiente es un perfeccionamiento de la anterior; cíclicas, según las cuales el curso histórico después de haber recorrido en sentido regresivo o en sentido progresivo todas las etapas retorna al principio. En las historias regresivas (Platón) o cíclico-regresivas (Polibio) de los antiguos, la democracia ocupa generalmente el último lugar en una sucesión que pone a la monarquía como primera forma, la aristocracia como segunda y la democracia como tercera. Es ejemplar, incluso por la influencia que ha ejercido en escritores modernos (piénsese específicamente en el Maquiavelo del segundo capítulo de los *Discursos)*, la periodización de Polibio que presenta en rápida síntesis la sucesión de las seis formas, mediante la alternación de la forma buena con la forma mala respectiva:

> La primera que se forma por un proceso espontáneo y natural es la monarquía, y de ella deriva, por una preparación y una enmienda, el reino. Pero se deteriora y cae en un mal que le es congénito, me refiero a la tiranía, de cuya disolución nace la aristocracia. Cuando ésta, por su naturaleza, vira hacia la oligarquía, si las turbas se indignan por la injusticia de sus jefes, nace la democracia. A su vez la soberbia y el desprecio de las leyes desembocan, con el tiempo, en la oclocracia. [*Historias*, VI, 4].

En la época moderna, época de las grandes monarquías, cuando la concepción regresiva cede paso

a la progresiva, el campo de observación de los escritores se amplió enormemente y la sucesión de los antiguos es cambiada: la monarquía ya no está al principio del ciclo sino al final. Se considera que Vico es un innovador porque después del estado ferino (que no es todavía social) y el estado de las familias (que todavía no es estatal), no hace comenzar la historia de los estados por la monarquía, sino por la república aristocrática a la que sigue la república popular y finalmente el principado. En el *De universi iuris uno principio et uno fine,* define el gobierno popular como aquel en el que rigen "la paridad de los sufragios, la libertad de expresión, y el acceso equitativo de todos los individuos a los honores, sin que lo impida el censo, es decir, el patrimonio" [1720, trad. it., p. 166] (el principio de que el censo es la base de los derechos políticos durará, como se sabe, hasta la revolución francesa y más allá). Además, una característica de la tipología viquiana es que se resuelve en dicotomía con un procedimiento diferente de los ya conocidos e indicados: las dos dicotomías más conocidas son monarquía y república (con la reducción a uno de democracia y aristocracia) o democracia y autocracia (con la reducción a uno de monarquía y aristocracia). Para Vico la diferencia esencial pasa entre la república aristocrática de un lado, que representa la época de los héroes, y la república popular y la monarquía de otro, que juntas representan, si bien en diversa medida, la época de los hombres, y por tanto la tricotomía clásica se puede resolver en la dicotomía aristocracia y "gobiernos humanos" (es decir democracia y monarquía) en los cuales,

> debido a la homogeneidad de su naturaleza inteligente, que es propia de la naturaleza humana, las leyes tratan igualmente a todos porque nacieron libres en sus ciudades; o son *populares,* cuando todos (o la mayoría) constituyen las fuerzas de las ciudades, señores de la libertad popular, o *monárquicos,* en los cuales los monarcas tratan a todos los súbditos igualmente con sus leyes y, siendo los únicos a tener en sus manos la fuerza de las armas, solamente ellos ocupan una posición política especial [1744, §927].

En la importante clasificación de las formas de gobierno, expuesta y minuciosamente ilustrada por Montesquieu en el *Espíritu de las leyes,* la monarquía aparece una vez más como la forma de gobierno más adecuada para los grandes estados territoriales europeos, mientras el despotismo es la forma de gobierno que más se adapta a los pueblos orientales, la república (que comprende al igual que Maquiavelo tanto la república democrática como la aristocrática) a los pueblos antiguos. De acuerdo con la naturaleza, el gobierno republicano es definido como aquel en el cual "el pueblo en cuerpo, o algunas familias, gozan en él de la potestad suprema" [1748, trad. it., p. 83]; de acuerdo con el principio, o sea, según el "resorte" que lo mueve, es el caracterizado por la virtud (mientras el monárquico tiene como principio el honor y el despotismo el miedo). Tanto en el capítulo en el cual es definida la naturaleza de la democracia como en el que está dedicado al principio, los ejemplos son tomados de la historia griega y romana. Allí se encuentra la siguiente afirmación: "Los políticos griegos, que vivían en un gobierno popular, reconocían en la virtud la única fuerza capaz de sostenerlo. Los políticos de hoy solamente hablan de manufacturas, comercio, finanzas, riquezas y hasta de lujo" [*ibid.*, pp. 85-86].

Aquí también está desarrollado el concepto de virtud y es definido como "el amor por la república" [*ibid.*, p. 115]. Las fuentes de la definición son notablemente clásicas. La naturaleza y el principio del despotismo son presentados con ejemplos tomados **de los pueblos orientales; la naturaleza y el principio de la monarquía, con ejemplos traídos de los grandes estados europeos, como España, Francia e Inglaterra.**

La tripartición de Montesquieu se convierte en el criterio fundamental para la interpretación del curso histórico de la humanidad en la filosofía de la historia de Hegel, que puede ser considerada como la última gran filosofía de la historia en la que la evolución de la civilización es vista a través del paso de una forma de gobierno a otra (después de Hegel la mayor parte de las filosofías de la historia consideran como criterio de la evolución las formas sociales, las relaciones de producción, etcétera). En una obra de juventud el diseño general en el que será comprendida y presentada la inmensa materia de la filosofía de la historia de la época madura ya está definido en sus líneas principales:

> "La continuidad de la cultura mundial ha llevado al género humano, después del despotismo oriental, y después de que degeneró aquella república que había dominado el mundo, a esta posición intermedia entre las dos anteriores" que es "el sistema de representación" propio "de todos los estados europeos modernos". [1799-1802, trad. it., p. 83].

En las *Lecciones sobre la filosofía de la historia,* el tema es retomado y desarrollado en sus líneas esenciales con las siguientes palabras:

> La historia universal es el proceso mediante el cual sobreviene la educación del hombre de lo desenfrenado de la voluntad natural a lo universal y a la libertad subjetiva. El Oriente sabía y sabe que solamente una persona es libre, el mundo greco-romano que algunos son libres, el mundo germánico que todos son libres. En consecuencia, la primera forma que vemos en la historia universal es el *despotismo,* la segunda es la *democracia* y la *aristocracia* y la tercera es la *monarquía* [1830-31, ed. 1934, p. 150].

De esta manera para Hegel, así como para los mayores escritores políticos que reflexionan sobre la formación y el crecimiento del Estado moderno, la democracia es una forma de gobierno que pertenece al pasado. Contra el concepto de soberanía popular, como fue elaborado en antítesis a la soberanía del monarca, Hegel escribe en los *Lineamientos de filosofía del derecho* (o sea en la obra que contiene la esencia de su pensamiento político):

> El pueblo, considerado sin su monarca y sin la organización que necesaria e inmediatamente vincula a la totalidad, es la multitud sin forma, que no es Estado y a la cual *no* compete alguna de las determinaciones que existen solamente en la totalidad *formada en sí* [1821, §279, anotación].

Al hacer de la monarquía constitucional el momento culminante del desarrollo histórico, Hegel, filósofo del periodo de la restauración, cierra una época.

5. La democracia de los modernos

En el periodo en el que se habían formado los grandes estados territoriales, mediante la acción centra-

lizadora y unificadora del príncipe, el argumento que ya se había vuelto clásico contra la democracia consistía en la afirmación de que el gobierno democrático únicamente era posible en los estados pequeños. El mismo Rousseau estaba convencido de que una verdadera democracia jamás hubiese existido, porque requería entre otras condiciones de un Estado muy pequeño "en el que sea fácil para el pueblo reunirse, y en el que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a todos los demás" [1762, trad. it., p. 93]; pero ya cuando Hegel exaltaba la monarquía constitucional como la única forma de gobierno en la que habría debido reconocerse el espíritu del mundo después de la revolución francesa, había nacido un gobierno republicano, y se había vuelto tan fuerte que llamó la atención y la admiración de algunos espíritus inquietos y visionarios, en un gran espacio (en un espacio que se volvió mucho más grande que los ocupados por los principales estados europeos): los Estados Unidos.

En honor a la verdad, algunos de los padres fundadores del nuevo Estado, que demostraron en las contiendas teóricas y en las construcciones constitucionales conocer bien el pensamiento político clásico y moderno, quisieron que no se confundiese la república que ellos contemplaban y en la que habían metido las manos con la democracia de los antiguos. El juicio que Madison presenta en *El Federalista* (núm. 10), sobre la democracia de los antiguos, no se distingue del de los más acérrimos antidemocráticos: "Las democracias siempre han ofrecido un espectáculo de turbulencia y de desidia, siempre se han mostrado en contraste con toda forma de garantía de las personas y de las cosas; y han tenido una existencia tan breve como violenta" [Hamilton, Jay y Madison 1787-88, trad. it., p. 61]. Pero la forma de gobierno que Madison llama democracia, siguiendo la lección de los clásicos que llega hasta Rousseau, era la democracia directa; en cambio, por república entiende el gobierno representativo, precisamente la forma de gobierno que hoy nosotros, convencidos de que en los grandes estados no sea posible otra democracia más que la representativa, si bien en algunos casos corregida e integrada por institutos de la democracia directa, llamamos sin necesidad de especificaciones ulteriores democracia que contraponemos a todas las formas antiguas y nuevas de autocracia. Escribe Madison:

> Los dos grandes elementos de diferenciación entre una democracia y una república son los siguientes: en primer lugar, en el caso de esta última, hay una delegación de la acción gubernativa y un pequeño número de ciudadanos elegidos por los demás; en segundo lugar, ella puede extender su influencia sobre un número mayor de ciudadanos y sobre una mayor extensión territorial [*ibid.*, p. 62].

De aquí surge la firme opinión de que existe un vínculo necesario entre el Estado representativo (o república) y las dimensiones del territorio, y que por tanto la única forma de gobierno no autocrática posible en un gran Estado sea el gobierno representativo, que es una forma de gobierno democrático corregido, moderado o limitado, y en cuanto tal hecho, compatible con un territorio muy vasto y con una población numerosa (además, en el caso específico de los Estados Unidos también muy dispersa). El hecho de que el paso de la democracia directa a la democracia indirecta sea objetivamente determinado por las condiciones del ambiente, y por consi-

guiente la república no sea tanto una forma opuesta a la democracia, sino que sea la única democracia posible en determinadas condiciones de territorio y población, queda confirmado por el siguiente fragmento:

> Otro punto de distinción [entre la democracia y el gobierno representativo] es el siguiente: que un régimen republicano puede abrazar un mayor número de ciudades y un territorio más amplio que un régimen democrático y precisamente por ello hace que las posibles maniobras de las facciones deban temerse menos en el primero que en el segundo caso [*ibid.*, p. 63].

Se debe a Alexis de Tocqueville, quien en 1835 publicó el primer volumen de *La democracia en América,* el reconocimiento, casi la consagración, del nuevo Estado en el nuevo mundo como forma auténtica de la democracia de los modernos contrapuesta a la democracia de los antiguos. En la advertencia a la edición de 1848, Tocqueville escribió que Estados Unidos resolvió el problema de la libertad democrática que Europa llegó a plantearse solamente en el momento presente: "Desde hace sesenta años el principio de la soberanía del pueblo que hemos introducido entre nosotros ayer, reina allá sin disputa. Púsose en práctica de la manera más directa, más ilimitada y más absoluta." [Tocqueville 1848, trad. it., p. 10]. Para quien escribe estas palabras la distinción entre democracia directa y democracia representativa ya no tiene ninguna relevancia: "A veces es el mismo pueblo quien hace las leyes, como en Atenas; otras veces son los diputados elegidos por sufragio universal, que lo representan y actúan en su nombre, bajo su vigilancia casi directa." Lo que cuenta es que el poder esté de hecho, directamente o por interpósita persona, en las manos del pueblo, que rija como "la ley de las leyes" el principio de la soberanía popular, donde "la sociedad actúa sobre sí misma", y "no existe poder fuera de ella y no hay alguien que ose concebir, y sobre todo expresar, la idea de buscarlo en otra parte". El capítulo sobre el principio de la soberanía popular en Estados Unidos concluye con estas palabras: "El pueblo reina en el mundo político americano, como Dios en el universo. Él es la causa y el fin de todo: todo deriva de él y todo regresa a él" [Tocqueville 1835-40, trad. it., p. 77]. En contraste con la democracia de los antiguos que al estar basada en el gobierno de la asamblea no reconoce algún ente intermedio entre el individuo y el Estado, por lo que Rousseau que es su moderno abogado defensor condena las sociedades parciales que dividen lo que debe permanecer unido, la democracia de los modernos es pluralista, vive sobre la existencia, multiplicidad y vivacidad de las sociedades intermedias. La sociedad americana sorprendió a Tocqueville, además de por la igualdad de condiciones, por la inclinación de sus miembros a asociarse para promover el bien público, de suerte que "independientemente de las asociaciones permanentes, creadas por la ley bajo el nombre de comunidades, ciudades y condados, existe una multitud de otras que deben su aparición y desarrollo sólo a la voluntad individual" [*ibid.*, p. 226]. Y el asociacionismo se transforma en un criterio nuevo (nuevo en referencia a los criterios tradicionales que siempre se han basado exclusivamente en el número de gobernantes) para distinguir una sociedad democrática de una no democrática. Como se muestra en el siguiente fragmento sorprendente por su incisividad:

En las sociedades aristocráticas los hombres no tienen necesidad de unirse para actuar, porque ya están sólidamente unidos. Todo ciudadano rico y poderoso es como la cabeza de una asociación permanente y forzosa, que se compone de todos aquellos que dependen de él y que él mismo hace participar en la realización de sus planes. En cambio en las democracias todos los ciudadanos son independientes e ineficientes, casi no pueden hacer nada solos, y ninguno puede obligar a sus semejantes a prestarle su cooperación. Si no aprenden a ayudarse libremente, todos caen en la impotencia [*ibid.*, p. 598].

6. Democracia representativa y democracia directa

En el siglo que corre, entre la época de la restauración y la primera Guerra Mundial, la historia de la democracia coincide con la afirmación de los estados representativos en los principales países europeos y con su desarrollo interno, tanto así que la compleja tipología de las tradicionales formas de gobierno paulatinamente será reducida y simplificada en la contraposición entre los dos campos opuestos de las democracias y de las autocracias. Tomando en cuenta las dos características fundamentales subrayadas por Tocqueville en la democracia americana, el principio de la soberanía del pueblo y el fenómeno del asociacionismo, el Estado representativo, como se fue consolidando progresivamente en Inglaterra y difundiéndose a través de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX en la mayor parte de los estados europeos, conoció un proceso de democratización que se desarrolló en dos líneas: la ampliación

del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal masculino y femenino y el avance del asociacionismo político hasta llegar a la formación de los partidos de masas y al reconocimiento de su función pública. Nada puede mostrar mejor este doble proceso que la comparación entre el Estatuto del Reino de Cerdeña promulgado por Carlos Alberto el 4 de marzo de 1848 –que se volvió la primera carta constitucional del reino de Italia (1861)–, y la constitución republicana hecha y aprobada por la Asamblea constituyente elegida el 2 de junio de 1946, después de la segunda Guerra Mundial, que entró en vigor casi exactamente un siglo después del Estatuto albertino, el 1º de enero de 1948. Ante todo, mediante las sucesivas ampliaciones de los derechos políticos acontecidas en 1882, 1912, 1919 y 1946 (sin contar con la extensión del voto a los jóvenes de 18 años ocurrida en 1975) el electorado italiano pasó de poco más del 2% de los habitantes al 60% aproximadamente. En segundo lugar, con el paso de la monarquía a la república también el mayor cargo del Estado se volvió electivo y por tanto, en el sentido técnico de la palabra, representativo. En lugar del senado por designación real, la segunda Cámara también fue elegida por sufragio universal. Con la institución de las regiones* a las que se les atribuyó un poder legislativo se hizo un intento, del que es demasiado pronto para juzgar los resultados, para redistribuir el poder político entre el centro y la periferia. Finalmente, con el reconocimiento a todos los ciudadanos del "derecho a asociarse libremente en partidos políticos para compe-

* Entidades locales italianas (T.).

tir con métodos democráticos y determinar la política nacional" (art. 49) se ha querido dar una legitimación a las organizaciones que mediante el agregado de intereses homogéneos facilitan la formación de una voluntad colectiva en una sociedad caracterizada por la pluralidad de grupos y por las fuertes tensiones sociales.

La consolidación de la democracia representativa no ha obstaculizado el regreso, si bien de manera secundaria, de la democracia directa. Mas aún: el ideal de la democracia directa como la única democracia verdadera jamás ha venido a menos, y ha sido mantenido con vida por grupos políticos radicales, que siempre han tenido la tendencia a considerar la democracia representativa no como una adaptación inevitable del principio de la soberanía popular a las necesidades de los grandes estados, sino como una culpable o errónea desviación de la idea original del gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Como bien se sabe, Marx creyó recoger algunos despuntes de la democracia directa en la breve experiencia de dirección política hecha por la Comuna de París, entre marzo y abril de 1871. Lenin retomó con vigor este tema en *El Estado y la revolución* [1917], escrito que debería haber guiado la mente y la acción de los constructores del nuevo Estado que estaba surgiendo de las cenizas de la autocracia zarista. Frecuentemente la democracia directa ha sido contrapuesta, como forma propia de la futura democracia socialista, a la democracia representativa, condenada como una forma imperfecta, reducida y engañosa de democracia y como la única forma de democracia posible en un Estado de clase como es el Estado burgués. Bajo el nombre genérico de democracia directa se encuentran todas las formas de

participación en el poder que no se resuelven en una u otra forma de representación (ni en la representación de los intereses generales o política, ni en la representación de los intereses particulares u orgánica): *a*) el gobierno del pueblo a través de delegados investidos de mandato imperativo y por tanto revocables; *b*) el gobierno de asamblea, es decir, el gobierno no sólo sin representantes irrevocables y fiduciarios, sino también sin delegados; *c*) el referéndum. De estas tres formas de democracia directa, la primera fue acogida por la constitución soviética que actualmente rige, cuyo art. 142 dice que "cada diputado tiene la obligación de rendir cuentas a los electores de su trabajo y del desempeño de los soviets de diputados de los trabajadores, y puede ser destituido en cualquier momento, por decisión de la mayoría de los sectores", y en la mayor parte de las constituciones de las democracias populares; la segunda normalmente pertenece a la primera fase de los movimientos colectivos, a la fase del llamado "Estado naciente" anterior a la institucionalización, de la que son ejemplos recientes el movimiento de protesta de los estudiantes y los comités de zona o de barrio de las grandes ciudades; la tercera fue incluida en algunas constituciones de la pos-guerra, como la italiana (art. 75). De estas tres formas de democracia directa, la segunda y la tercera no pueden por sí solas sustituir, y de hecho jamás han sustituido, a las diversas formas de democracia representativa practicables en un Estado democrático, como por lo demás las diversas formas de democracia representativa jamás han pretendido sustituir, y de hecho jamás han sustituido, formas autoritarias del ejercicio del poder, como son, por ejemplo, las propias del aparato burocrá-

tico en todos los estados que si bien se llaman democráticos; y en consecuencia no pueden por sí mismas constituir una verdadera y propia alternativa al Estado representativo: la segunda porque solamente es aplicable en las pequeñas comunidades, la tercera porque únicamente se aplica en circunstancias excepcionales y de especial relevancia. En cuanto a la primera, con la formación de los grandes partidos organizados que imponen una disciplina de voto, a veces férrea a los representantes elegidos en sus listas, la diferencia entre representación con mandato y representación sin mandato se vuelve cada vez más tenue. El diputado elegido a través de la organización del partido se vuelve un mandatario, si no de los electores, sí del partido que lo castiga quitándole confianza cuando él no respeta la disciplina, la que se vuelve un subrogado funcional del mandato imperativo de parte de los electores.

7. Democracia política y democracia social

El proceso de ampliación de la democracia en la sociedad contemporánea no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también, y sobre todo, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos. Sintéticamente se puede decir que si se debe hablar hoy de un desarrollo de la democracia, éste no consiste tanto, como frecuentemente se dice por error, en la sustitución de la democracia representativa por la

democracia directa (sustitución que de hecho es imposible en las grandes organizaciones), sino en el paso de la democracia en la esfera política, es decir, en la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano, a la democracia en la esfera social, donde el individuo es tomado en cuenta en la multiplicidad de sus *status*, por ejemplo de padre y de hijo, de cónyuge, de empresario y de trabajador, de enseñante y de estudiante, y también de padre de estudiante, de médico y de enfermo, de oficial y de soldado, de administrador y de administrado, de productor y de consumidor, de gestor de servicios públicos y de usuario, etcétera. En otras palabras, en la ampliación de las formas de poder ascendente, que había ocupado hasta ahora casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas con frecuencia políticamente irrelevantes asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica. En consecuencia, las actuales formas de desarrollo de la democracia no pueden ser interpretadas como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que más bien deben ser entendidas como la ocupación, de parte de formas tradicionales de democracia, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático.

Una vez conquistado el derecho a la participación política, el ciudadano de las democracias más avanzadas se ha dado cuenta que la esfera política a su vez está incluida en una esfera mucho más amplia, la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil, y por consiguiente una cosa es la democratización de

la dirección política, lo que sucedió con la instauración de los parlamentos, y otra cosa es la democratización de la sociedad. De manera que bien puede darse un Estado democrático en una sociedad en la que la mayor parte de sus instituciones, la familia, la escuela, la empresa, los servicios públicos, no están gobernados democráticamente. De aquí la pregunta que caracteriza mejor que cualquier otra la fase actual de desarrollo de la democracia en los países políticamente más democráticos: "¿Es posible la sobrevivencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática?" Que también puede ser formulada de este modo: "¿La democracia política ha sido y es necesaria para que un pueblo no sea gobernado despóticamente, pero es suficiente?" Hasta hace poco, cuando se quería dar una prueba del desarrollo de la democracia en un país determinado, se tomaba como indicador la extensión de los derechos políticos, del sufragio restringido al sufragio universal; pero bajo este aspecto no es posible un desarrollo subsecuente luego de que el sufragio se extendió casi en todas partes también a las mujeres y en algunos países, como el nuestro, el límite de edad fue disminuido a los dieciocho años. Hoy quien quiera tener un indicador del desarrollo democrático de un país, ya no debe considerar el número de las personas que tienen derecho al voto, sino el número de los lugares diferentes de los tradicionalmente políticos en los que se ejerce el derecho al voto. Dicho de otra manera: quien hoy quiera dar un juicio sobre el desarrollo de la democracia en un determinado país ya no debe plantearse la pregunta: "¿quién vota?", sino "¿dónde vota?"

8. Democracia formal y democracia sustancial

El discurso sobre el significado de la democracia no puede considerarse concluido si no nos percatamos del hecho de que más allá de la democracia como forma de gobierno de la que hasta aquí hemos hablado, esto es, como conjunto de instituciones caracterizadas por el tipo de respuesta que se da a las dos preguntas "¿quién gobierna?" y "¿cómo gobierna?", el lenguaje político moderno también conoce el significado de la democracia como régimen caracterizado por los fines o valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar. El principio de estos fines o valores que es adoptado no ya para distinguir sólo formalmente, sino también en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático, es la igualdad, en rigor no la igualdad jurídica que fue introducida en las Constituciones liberales aun cuando todavía no eran formalmente democráticas, sino la igualdad social y económica (por lo menos en parte). De esta manera fue introducida la distinción entre democracia formal, que atañe precisamente a la forma de gobierno, y democracia sustancial, que se refiere al contenido de esta forma. Estos dos significados se encuentran perfectamente fusionados en la teoría roussoniana de la democracia, ya que el ideal igualitario que la inspira se realiza en la formación de la voluntad general, y por tanto ambos son históricamente legítimos. Además, la legitimidad histórica no da pie para creer que tengan, a pesar de la identidad del término, un elemento connotativo común, tan es verdad que históricamente puede darse una democracia formal que no logre mantener las principales promesas contenidas en un pro-

grama de democracia sustancial, y viceversa, una democracia sustancial que se rija y desenvuelva mediante el ejercicio no democrático del poder. Prueba de esta falta de un elemento connotativo común es la esterilidad del debate sobre la mayor o menor democracia de los regímenes que se inspiran, unos en el principio del gobierno *del* pueblo, otros en el principio del gobierno *para* el pueblo. Cada régimen es democrático de acuerdo con el significado de democracia preferido por el defensor y no es democrático en el significado escogido por el adversario. En todo caso el único punto en el cual uno y otro podrían convenir es que una democracia perfecta debería ser al mismo tiempo formal y sustancial; mas un régimen de este tipo pertenece por ahora al género del futuro.

9. La dictadura de los antiguos

Conforme la democracia fue considerada como la mejor forma de gobierno, como la menos mala, como la forma de gobierno más adecuada para las sociedades económica, civil y políticamente más avanzadas, la teoría de las formas de gobierno en su uso prescriptivo simplificó la tipología tradicional y se polarizó, como ya se ha dicho, alrededor de la dicotomía democracia-autocracia. En el uso corriente el término que predominó para designar al segundo miembro de la dicotomía no es "autocracia" sino "dictadura". Hoy es tan común llamar "dictaduras" a todos los gobiernos que no son democracias, y que generalmente surgieron abatiendo a las democracias anteriores, que el término técnicamente más correcto de "autocracia" ha sido rele-

gado a los manuales de derecho público, y la gran dicotomía que hoy domina no es la que se basa en la contraposición entre democracia y autocracia, sino la que contrapone, aunque con un uso históricamente incorrecto del segundo término, a la democracia la dictadura. La denominación de dictadura para todos los regímenes que no son democracias se difundió sobre todo después de la primera Guerra Mundial, sea mediante el acalorado debate sobre la forma de gobierno instaurada en Rusia por los bolcheviques, que se sustentó en las diversas interpretaciones del concepto marxista de dictadura del proletariado, sea a través del uso hecho por los adversarios del término "dictadura" para designar a los regímenes fascistas, comenzando por el italiano. Esta contraposición de la dictadura frente a la democracia en un universo de discursos en los que la democracia ha asumido un significado fundamentalmente positivo, ha terminado por hacer de la "dictadura", contrariamente al uso histórico, un término con un significado preponderantemente negativo, que era propio en la filosofía clásica de otros términos como "tiranía", "despotismo", y, más recientemente, de "autocracia". Todavía en 1936, Elie Halévy podía definir su propio tiempo como "l'ère des tyrannies"; pero hoy ninguno usaría esta expresión para definir las dos décadas entre las dos guerras mundiales: aquellos regímenes que Halévy había llamado "tiranías" pasaron a la historia con el nombre de "dictaduras".

También "dictadura", como por lo demás tiranía, despotismo y autocracia, es un término que nos llega de la Antigüedad clásica; pero a diferencia de estos últimos tuvo originalmente y durante siglos una connotación positiva. En Roma se llamó *dictador*

a un magistrado extraordinario, instituido alrededor de 500 a.c. y que duró hasta finales del siglo III a.c., que era nombrado por uno de los cónsules en circunstancias excepcionales, como podía ser la conducción de una guerra ("dictator rei publicae gerundae causa") o la sofocación de una revuelta ("dictator seditionis sedandae causa") y al que se le atribuían, por lo excepcional de la situación, poderes extraordinarios, que consistían principalmente en la desaparición de la distinción entre el *imperium domi*, que era el mando soberano ejercido dentro de los muros de la ciudad, en cuanto tal sometido a límites que hoy llamaríamos constitucionales, como la *provocatio ad populum*, y el *imperium militiae*, que era el mando militar ejercido fuera de los muros de la ciudad, y en cuanto tal no sometido a límites constitucionales. Lo exorbitante del poder del dictador era contrabalanceado por su temporalidad: el dictador era nominado solamente por la duración de la tarea extraordinaria que se le confiaba y de cualquier manera no más allá de seis meses o la duración en el cargo del cónsul que lo había nominado. Así pues, el dictador era un magistrado extraordinario, sí, pero legítimo, porque su institución estaba prevista por la constitución y su poder era justificado por el estado de necesidad (el estado de necesidad es considerado por los juristas un hecho normativo, es decir, un hecho idóneo para suspender una situación jurídica anterior y para implantar una situación jurídica nueva). Brevemente, las características de la dictadura romana eran: *a*) estado de necesidad con respecto a la legitimación; *b*) plenos poderes en referencia a la amplitud del mandato; *c*) unidad del sujeto investido del mandato; *d*) temporalidad del cargo. Por lo que hace a la magistratura monocrática, con poderes extraordinarios pero legítimos y limitada en el tiempo, la dictadura siempre se distinguió de la tiranía y del despotismo que en el lenguaje corriente frecuentemente se confunden; el tirano es monocrático, ejerce un poder absoluto, pero no es legítimo y tampoco es necesariamente temporal; el déspota es monocrático, ejerce un poder absoluto, es legítimo, pero no temporal (más aún, es un régimen de larga duración, como lo muestra el ejemplo clásico del despotismo oriental). Estas tres formas tienen en común la monocraticidad y lo absoluto del poder, pero la tiranía y la dictadura se diferencian porque la segunda es legítima y la primera no; el despotismo y la dictadura se distinguen porque, aun siendo ambas legítimas, el fundamento de legitimidad del primero es de naturaleza histórico-geográfica, de la segunda es el estado de necesidad. El carácter con base en el cual la dictadura se distingue tanto de la tiranía como del despotismo es la temporalidad.

Precisamente este carácter de la temporalidad hizo que se diera generalmente por los grandes escritores políticos un juicio positivo del instituto de la dictadura. En un capítulo de los *Discursos* titulado significativamente *la autoridad dictatorial benefició y no dañó a la república romana*, Maquiavelo confutó a quienes sostuvieron que la dictadura fue la causa "andando el tiempo de la tiranía en Roma" [1513-19, ed. 1977, p. 210], porque la tiranía (se refiere a César) no fue efecto de la dictadura, sino la prolongación de la dictadura más allá de los límites temporales establecidos; y agudamente observa en la temporalidad y en la especificidad del mandato del dictador su aspecto positivo:

> la dictadura era un cargo temporal y no perpetuo; nombrábase dictador para resolver determinado conflicto y hasta que desapareciera; su poder alcanzaba a determinar por sí mismo los remedios al urgente peligro, a ponerlos en práctica sin necesidad de consultar, y a castigar sin apelación; pero no podía hacer cosa alguna que alterase las instituciones del Estado, como lo sería privar de su autoridad al senado o al pueblo, o derogar la antigua constitución política para establecer otra nueva [*ibid*].

En el *Contrato social* Rousseau, después de haber observado que las leyes no pueden prever todos los casos posibles y que se presentan casos excepcionales en los que es oportuno suspender momentáneamente el efecto, afirma que "en estos casos raros y manifiestos, se provee a la seguridad pública por un acto particular que confía el cargo al más digno" [1762, trad. it., p. 164]. Esta delegación puede darse de dos maneras: aumentando la autoridad del gobierno legítimo, y en este caso no se altera la autoridad de las leyes, sino sólo la forma de su administración, o, cuando el peligro es tal que el sistema de las leyes ordinarias pueda constituir un obstáculo para la acción resolutiva, nombrando un jefe supremo (precisamente el dictador) que "haga callar las leyes y suspenda temporalmente la autoridad soberana" [*ibid*]. También para Rousseau la dictadura es conveniente sólo si está rigurosamente limitada en el tiempo; "cualquiera que sea la manera como se confiera esta importante comisión, conviene fijar su duración con un término muy corto e improrrogable. . . Pasada la necesidad urgente, la dictadura conviértese en tiránica o inútil" [ibid., p. 167].

10. La dictadura moderna

Como lo muestra claramente la historia de esta magistratura y las interpretaciones clásicas que han sido dadas de ella, el dictador ejerce poderes extraordinarios, pero únicamente en el ámbito de la función ejecutiva (no de la legislatura). Así Maquiavelo como Rousseau se percatan de este límite, escribiendo el primero, como se ha visto, que el dictador no podía hacer algo que "alterase las instituciones del Estado", el segundo que "la suspensión de la actividad legislativa, que compete al dictador "de ninguna manera la abole", porque "el magistrado que la hace callar, no puede hacerla hablar" [Rousseau, 1762, trad. it., p. 167]. Sólo en la época moderna, en la época de las grandes revoluciones, el concepto de dictadura se amplía al poder instaurador del nuevo orden, esto es, al poder revolucionario, que, como tal, como dice Maquiavelo, deshace los órdenes viejos para hacer nuevos. En su conocida obra sobre la dictadura [1921], Carl Schmitt distingue la dictadura clásica, que llama citando a Bodin, "comisaria" (en cuanto el dictador desempeña su tarea extraordinaria en los límites de la "comisión" recibida), de la dictadura de los tiempos modernos o revolucionaria, que llama "soberana", la cual "ve en todo el ordenamiento existente un estado de cosas que debe remover completamente con su acción", y por tanto "no suspende una constitución vigente basándose en el derecho contemplado en ella, y por ello constitucional, sino que aspira a crear un estado de cosas en el que sea posible imponer una constitución considerada auténtica" (trad. it., p. 149). También la dictadura revolucionaria nace de un estado de necesidad y

ejerce poderes excepcionales y por su naturaleza temporales (por lo menos en los propósitos iniciales), y por tales motivos se le adjudica el nombre de dictadura, pero la misión que se le atribuye o que se atribuye es mucho más vasta; ya no es la de remediar una crisis parcial del Estado, como puede ser una guerra exterior o una rebelión, sino la de resolver una crisis total, una crisis que cuestiona la existencia misma de un régimen determinado, como una guerra civil (o sea, una guerra que puede señalar el fin del antiguo ordenamiento y el nacimiento de uno nuevo). Mientras el dictador comisario es investido por el poder de la constitución, es decir, tiene un poder constituido, el dictador soberano recibe su póder de una autoinvestidura o de una investidura simbólicamente, pero sólo simbólicamente, popular, y asume un poder constituyente. Como ejemplo de este segundo tipo de dictadura puede recordarse el de la Convención Nacional que decidió el 10 de octubre de 1793 suspender la Constitución del mismo año (que ya no tuvo vigencia) y estableció que el gobierno provisional fuese "revolucionario" hasta que no se lograra la paz. En referencia a la dictadura clásica, la dictadura jacobina ya no es una magistratura monocrática, aunque destaca la personalidad de Robespierre, sino es la dictadura de un grupo revolucionario, concretamente del Comité de salud pública.

Esta disociación, entre el concepto de dictadura y el concepto de poder monocrático, debe ser subrayada porque indica el paso del uso clásico del término, que fue aplicado después de la revolución al régimen introducido por Napoleón e interpretado como dictadura militar, al uso moderno, divulgado mediante los escritos de Marx y Engels, en los cuales el término, usado en expresiones como "dictadura de la burguesía" y "dictadura del proletariado", ya no hace referencia a una persona y tampoco a un grupo de personas, sino a una clase, si bien desvirtuando su significado original, tanto así que podría con ventaja ser sustituido por el término "dominio", como por lo demás sucede en una expresión típicamente marxista y engelsiana como "clase dominante". Asimismo, el carácter distintivo más importante entre dictadura clásica y dictadura moderna radica en la extensión del poder, que ya no está solamente circunscrito a la función ejecutiva, sino que se extiende a la función legislativa e incluso a la constituyente, aunque en el caso específico el gobierno revolucionario francés tiende a presentarse como un gobierno que no abole, sino suspende excepcional y provisionalmente la constitución y por tanto como dictadura en el sentido clásico de la palabra. En realidad la diferencia entre la dictadura revolucionaria (o lo que es lo mismo contrarrevolucionaria) y la dictadura comisaria no debe ser buscada mediante las declaraciones de principios, entre las cuales jamás falta el anuncio solemne de su temporalidad, sino en los hechos, o sea, en los efectos que ella produce en el ordenamiento anterior.

11. La dictadura revolucionaria

Un siguiente paso en la historia del concepto de dictadura es el que le hacen dar los desafortunados protagonistas de una revolución (que de hecho no tuvo lugar) igualitaria, Babeuf, Buonarroti y compañeros, quienes intervinieron en la Conspiración de los Iguales (9-10 de septiembre de 1795). En el

pensamiento de éstos, particularmente de Buonarroti, que, al sobrevivir a la condena de sus compañeros, se convirtió en los últimos años de su larga vida en el historiador y teórico de la conjura en el libro *Conspiración por la igualdad según Babeuf* [1828], era extremadamente clara la idea de que la revolución debía ser realizada por un grupo de hombres, al mismo tiempo entusiastas e iluminados, y que luego de la explosión revolucionaria debía venir un estado transitorio caracterizado por el ejercicio de poderes excepcionales concentrados en las manos de pocas personas (verdadero y propio antecedente histórico del estado de transición de Marx y Lenin), finalmente que la nueva sociedad de los Iguales debía ser instaurada sólo después de que la dictadura revolucionaria hubiese logrado eliminar, recurriendo si fuese necesario a la violencia no solamente contra los opresores del pueblo, sino también contra el pueblo considerado como "incapaz de regenerarse por sí mismo", todo vestigio del pasado. Buonarroti escribe que para superar las dificultades que se interponen al éxito de la revolución es necesaria la fuerza de todos, pero tal fuerza no es nada "si no está dirigida por una voluntad fuerte, constante, ilustrada e inmutable" y que "son necesarias muchas reformas antes de que la voluntad general pueda ser emitida y reconocida" [1828-29, trad. it., p. 496]. Una de las tareas que Buonarroti atribuye al gobierno revolucionario de los "sabios" consiste en la preparación de la nueva constitución que deberá concluir la fase revolucionaria, mostrando así, por encima de cualquier duda, que la característica fundamental de la dictadura revolucionaria es el ejercicio del poder soberano por excelencia que es el poder constituyente. Queda por decir que, al igual

que el uso clásico del término, también en el nuevo contexto "dictadura", aunque cambió su significado descriptivo, no perdió nada de la connotación positiva original con respecto al significado evaluativo. A diferencia del uso actual en el que la "dictadura", en cuanto opuesta a la "democracia", asumió, como ya señalé, una connotación casi siempre negativa, el primer uso de la "dictadura" para designar a la dictadura revolucionaria (y también a la dictadura militar) retomó los beneficios de los cuales gozó el magistrado romano llamado en situaciones excepcionales a salvar la república de las guerras o rebeliones, y el término es usado todavía bajo una connotación generalmente positiva. No debe olvidarse que en el siglo XVIII había sido usado con una connotación positiva, por primera vez, también el término "despotismo" en la contraposición que el fisiócrata Le Mercier de la Riviere había delineado entre el despotismo arbitrario "hecho por la opinión de que se presta a todos los desórdenes, a todos los excesos de los que la ignorancia lo hace susceptible" y el despotismo legal "establecido natural y necesariamente sobre la evidencia de las leyes de un orden esencial", entendido como la mejor forma de gobierno que precisamente por la monocraticidad y lo absoluto del poder es capaz de leer desapasionada y perfectamente el gran libro de la naturaleza y declarar y hacer aplicar las únicas leyes que deben regular el orden social, las leyes naturales. Bastó un adjetivo "ilustrado" para cambiar el valor de un término como "despotismo", execrado durante siglos. Cuando Buonarroti llamó "ilustrada" la voluntad del Comité de entusiastas que debía guiar la revolución y "sabios" a los miembros del gobierno del estado de transición, nos invita a acercar la idea

de la dictadura revolucionaria a la del despotismo ilustrado.

La idea de la dictadura revolucionaria como gobierno provisional y temporal, impuesto por circunstancias extraordinarias, es propia de la teoría y la práctica de Blanqui, no de la teoría política de Marx, que habló de dictadura del proletariado en cuanto dominio de clase y no de un comité y mucho menos de un partido, y en consecuencia no en el sentido tradicional de forma típica de ejercicio del poder, no en el sentido que el término había conservado sustancialmente en el paso de la dictadura clásica a la moderna. Las únicas anotaciones que Marx hizo sobre el estado de transición se basaron en la experiencia de la Comuna de París, entre marzo y mayo de 1871, y están dirigidas a mostrar que el gobierno de la Comuna es una forma de democracia más avanzada que la democracia representativa de los estados burgueses más prósperos. Ello a pesar de que Engels en el prefacio a los escritos de Marx sobre las guerras civiles en Francia señala en la Comuna de París una primera, grande y terrible prueba de la dictadura del proletariado; pero esto, en todo caso, hace muy evidente que una cosa es el dominio de clase (dictadura en sentido no técnico), y otra cosa es la forma de gobierno bajo la que este dominio se manifiesta (que efectivamente no era en el caso de la Comuna, por lo menos en la interpretación de Marx, una dictadura en sentido técnico).

En la expresión marxista "dictadura del proletariado" el término "dictadura" no tiene un sentido evaluativo particularmente relevante: desde el momento en que todos los estados son dictaduras, en cuanto dominio de clase, el término indica sustancialmente un estado de cosas y por tanto tiene un significado esencialmente descriptivo. El paso del sentido evaluativo positivo propio de la dictadura, sea como magistratura sea como gobierno revolucionario, al sentido evaluativo negativo, que hoy prevalece, como dije al inicio, se dio por el hecho de que por dictadura ahora no se entiende genéricamente el dominio de una clase, sino una forma de gobierno, o sea, un modo de ejercer el poder. En la amplitud del concepto entran más o menos todas las maneras no democráticas de ejercicio del poder; en esta ampliación de sus connotaciones el concepto de dictadura perdió poco a poco algunas características esenciales que habían servido para denotarlo, primera entre todas la del estado de necesidad y la de temporalidad, precisamente las características que habían justificado a lo largo de todo el curso de la filosofía política un juicio positivo sobre la institución (el dictador romano) y sobre la forma de gobierno ejemplificada en ella (la dictadura revolucionaria).

LISTA DE LAS OBRAS CITADAS

Almond, G. A. e Powell, G. B. (1966). *Comparative Politics. A Developmental Approach,* Little and Brown, Boston (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1970).

Althusius, J. (1603). *Politica methodice digesta exemplis sacris et profanis illustrata,* s.e., Herborn 1614; ed. Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1932.

Anónimo (1765 *a*). *Société (Morale), in Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres. Mis en ordre et publié par M. Diderot. . ., et quant a la Partie Mathématique, par M. d'Alembert. . .,* Briasson, David, Le Breton, Durand, París, 1751-1765, vol xv, pp. 252-258 (trad. it. en *Enciclopedia o dizionario ragionato delle scienze, delle arti e dei mestieri,* antología, Laterza, Bari, 1968, pp. 841-861).

Anónimo (1765 *b*). *Société civile, ibid.,* p. 259.

Böckenförde, E. W. (a cura di) (1976). *Staat und Gesellschaft,* Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

Bodin, J. (1576). *Les six livres de la République,* Du Puys, Paris (trad. It. parziale Utet, Torino, 1964).

Bucharin, N. I. e Preobrazenskij, E. A. (1919). *Azbuka Kommunizma,* s.e., Moscú (trad. it. Edizioni del Bosco, Roma, 1973).

Buonarroti, F. (1828). *Conspiration pour l'égalité dite de Babeuf,* Librairie romantique, Bruselas (trad. it. Einaudi, Torino, 1971).

——. (1828-1829). [Sui caratteri del governo rivoluzionario], frammento manoscrito in A. Galante Garrone, *Filippo Buonarroti e i rivoluzionari dell' Ottocento (1828-1837),* Einaudi, Torino, 1951.

Burke, E. (1790). *Reflections on the Revolution in France*, Dodsley, Londres (trad. it. en *Scritti politici*, Utet, Torino, 1963, pp. 149-443).

Croce, B. (1925). *Politica in nuce*, in *Elementi di politica*, Laterza, Bari; ora in *Etica e politica*, Laterza, Bari, 1954, pp. 217-254.

Dahl, R. A. (1963). *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N. J.) (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1967).

Elia, L. (1970). *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffre, Milán, pp. 634-675.

Evans-Pritchartd, E. E. e Fortes, M. (a cura di) (1940). *African Political Systems*, Oxford University Press, Londres.

Farneti, P. (1973). Introduzione a P. Farneti (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 7-60.

Filmer, R. (1680). *Patriarcha. Or the Natural Power of Kings*, Chiswell, London (trad. it. J. Locke, *Due trattati sul governo*, Utet, Torino, 1960, pp. 449-533).

Gramsci, A. (1930-32a). *Passato e presente. I cattolici e lo Stato*, in *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino, 1975, pp. 662-63.

——. (1930-1932b). *Armi e religione*, *ibid.*, pp. 762-763.

——. (1932). *Appunti e note sparse per un gruppo di saggi sulla storia degli intellettuali*, *ibid.*, pp. 1511-1551.

Grozio, U. (1625). *De iure Belli ac Pacis libri tres*, Buon, París (trad. it. Zanichelli, Bologna, 1961).

Gurvitch, G. (1944). *La déclaration des droits sociaux*, Editions de la Maison francaise, Nueva York; ed. Vrin, París, 1946 (trad. it. Comunita, Milán, 1949).

Habermas, J. (1964). *Offentlichkeit*, in *Fischer-Lexikon, II. Staat und Politik*, Fischer Bücherei, Frankfurt am Main-Hamburgo, 1957; en *Kultur und Kritik*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, pp. 61-69 (trad. it Einaudi, Torino, 1980, pp. 53-60).

Haller, K. L. von (1816). *Restauration der Staats-Wissenschaft, oder Thorie des natürlichgesellingen Zustands der Chimäre des Künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt*, vol. I, Steiner, Winterthur (trad. it. Utet, Torino, 1963).

Hamilton, A.; Jay, J.; e Madison, J. (1787-1788). *The Federalist*, MacLean, Nueva York, 1788 (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1980).

Hegel, G. W. F. (1799-1802). *Kritik der Verfassung Deutschlands*, Fischer, Kassel, 1893 (trad. it. in *Scritti politici*, Einaudi, Torino, 1972, pp. 3-132).

——. (1808-1812). *Philosophische Propädeutik*, Duncker und Humblot, Berlín, 1840 (trad. it. Sansoni, Firenze, 1951).

——. (1821). *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Nicolai, Berlín (trad. it. Laterza, Bari, 1965).

——. (1830-1831). *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, Frommann, Stuttgart, 1934.

Hobbes, Th. (1642). *Elementorum Philosophiae, Sectio Tertia. De Cive*, Elzevier, Amsterdam, 1647 (trad. it. en *Opere politiche*, Utet, Torino, 1959, pp. 57-390).

——. (1651). *Leviathan, or the Matter, Form, and Power of a Common-wealth, Ecclesiasticall and Civill*, Crooke, Londres (traducción del italiano La Nuova Italia, Firenze, 1976).

Jellinek, G. (1911). *Allgemeine Staatslehre*, Häring, Berlín (trad. it. Societa editrice libraria, Milán, 1921).

Kant, I. (1796). *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Nicolovius, Königsberg (trad. it. in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*. Utet, Torino, 1965, pp. 283-335).

——. (1797). *Die Metaphysik der Sitten, I. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslebre*, Nicolovius, Königsberg (trad. it. in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1965, pp. 377-567).

Kelsen, H. (1922). *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht*, Mohr, Tübingen.

——. (1945). *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (trad. it. Comunita, Milán, 1967).

Kelsen, H. (1960). *Reine Rechtslehre,* Deuticke, Wien 1960 (trad. it Einaudi, Torino, 1975).

Lasswell, H.D., e Kaplan, A. (1952). *Power and Society. A Frameword for Political Inquiry,* Routledge and Kegan Paul, London, 1952 (trad. it. Etas Kompass, Milán, 1969).

Lenin, V. I. (1917). *Gosudarstvo i revoljucija,* Zizn'i Znanie, Petrogrado, 1918 (trad. it. Editori Riuniti, Roma, 1977).

Locke, J. (1690). *Two Treatises of Government,* Churchill, Londres (trad. it. Utet, Torino, 1960).

——. (1694). *An Essay on Human Understanding,* Ballet, Londres 1694 (trad. it. Laterza, Bari, 1972).

Luhmann, N. (1972). *Rechtssoziologie,* Rowohlt, Hamburg (trad. it. Laterza, Bari, 1977).

Lutero, M. (1523). *Von welltlicher uberkeytt, wie weytt man yhr gehorsam schuldig sey,* Schyrlentz, Wittenberg (trad. it. in *Scritti politici,* Utet, Torino, 1959, pp. 393-442).

Machiavelli, N. (1513). *Il principe,* Blado, Roma - Giunta, Firenze, 1532; ed. Einaudi, Torino, 1977.

——. (1513-1519). *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio,* Blado, Roma - Giunta, Firenze, 1531; ed. Feltrinelli, Milán, 1977.

Marx, K. (1843). *Zur Judenfrage,* in Deutsch-Französische Jahrbücher, n.I. (1844) (trad. it. in *Scritti politici giovanili,* Einaudi, Torino, 1975, pp. 355-393).

——. (1859). *Zur Kritik der politischen Ökonomie,* Duncker, Berlín (trad. it. in *Il capitale,* Einaudi, Torino, 1975, libro I, apéndice).

Marx, K. y Engels, F. (1845). *Die heilige Familie, oder Kritik der kritischen Kritik. Gegen Bruno Bauer und Consorten,* Rütten, Frankfurt am Main (trad. it. in K. Marx y F. Engels, *Opere complete,* vol. IV, Editori Riuniti, Roma, 1972, pp. 3-234).

Montesquieu, Ch. -L. de Secondat de (1734). *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence,* Desbordes, Amsterdam (trad. it. Einaudi, Torino, 1968).

Montesquieu, Ch.-L. de Secondat de (1748). *De l'Ésprit des loix. . .,* Barrillot et fils, Geneve (trad. it. Utet, Torino, 1965).

Moro, T. (1516). *De optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia,* Martens, Louvain (trad. it. Utet, Torino, 1971).

Mortati, C. (1969). *Istituzioni di diritto pubblico,* Cedam, Padova, 1969.

Mosca, G. (1896). *Elementi di scienza politica,* Bocca, Roma; Laterza, Bari, 1923.

——. (1933). *Storia delle dottrine politiche,* Laterza, Bari, 1937.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia,* Basic Books, Nueva York (trad. it. Le Monier, Firenze, 1981).

Paine, Th. (1776). *Common Sense, Addressed to the Inhabitants of America,* Phoenix, Baltimore (trad. it. in *I diritto dell'uomo,* Editori Riuniti, Roma, 1978, pp. 65-107).

Pasukanis, E. B. (1924). *Obscaja teorija prava i marksizm,* Izdatel'stvo Kommunisticeskoi Akademii, Moscú, 1927 (trad. it. in *Teorie sovietiche del diritto,* Giuffre, Milán, 1964, pp. 75-238).

Pufendorf, S. (1672). *De iure naturae et gentium,* Haberegger, Londres (trad. it. parziale Paravia, Torino, 1952).

Radbruch, G. (1932). *Rechtsphilosophie,* Quelle und Meyer, Leipzig.

Rawls, J. (1971). *A theory of Justice,* The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

Rosmini-Serbati, A. (1841-1843). *Filosofia del diritto,* 2 vols., Boniardini-Pogliani, Milán; ed. Cedam, Padova, 1967-1969.

Rousseau, J. J. (1762). *Du contrat social,* Rey, Amsterdam (trad. it. Einaudi, Torino, 1971).

Russell, B. (1938). *Power. A New Social Analysis,* Allen and Unwin, Londres (trad. it Feltrinelli, Milán, 1976).

Schmitt, C. (1921). *Die Diktatur,* Duncker und Humblot, Berlín-Leipzig (trad. it. Laterza, Bari, 1975).

Schmitt, C. (1928). *Verfassungslehre*, Duncker und Humblot, München-Leipzig.
Spinoza, B. (1670). *Tractatus theologico-politicus*, Kühnraht, Hamburgo (trad. it. Einaudi, Torino, 1972).
Tocqueville, A. de (1835-1840). *De la démocratie en Amérique*, Gosselin, París (trad. it. en *Scritti politici*, II, Utet, Torino, 1973).
——, (1848). *Avertissement de la douzième édition* en *De la démocratie en Amérique*, Pagnerre, París, 1848 (trad. it. *ibid.*, pp. 9-11).
Treitschke, H. von (1874-1896). *Politik. Vorlesungen gehalten an der Universität zu Berlin*, Hirzel, Leipzig 1897-1898 (trad. it. Laterza, Bari, 1918).
Vico, G. (1720). *De universi iuris uno principio et uno fine*, en *Il diritto universale*, Laterza, Bari, 1936.
——, (1744). *La Scienza nuova giusta l'edizione del 1744*, Laterza, Bari, 1967.
Weber, M. (1908-20). *Wirtschaft und Gessellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Mohr, Tübingen, 1922 (trad. it. Comunità, Milán, 1968).

ÍNDICE